

A REVERSIBILIDADE DOS BENS DAS CONCESSIONARIAS DO SERVIÇO DE BONDES NO DISTRITO FEDERAL. EM ESPECIAL, A SITUAÇÃO DA COMPANHIA FERRO-CARRIL DO JARDIM BOTÂNICO

Próximos de 1960, quando então se extinguirá a concessão para a exploração do serviço de bondes, entrou em pauta para debates uma consequência, sempre tida como pacífica e extrema de dúvidas: a da reversão dos imóveis ora de propriedade da Ferro-Carril Jardim Botânico em favor da Prefeitura do Distrito Federal.

Farta publicidade — originária da Ferro-Carril e de adquirentes de seus imóveis — veiculou razões que se oferecem contra o indiscutível direito da Fazenda do Distrito Federal. A Procuradoria Geral da Prefeitura permaneceu até agora muda, preferindo aguardar o debate judicial — meio próprio à apresentação de argumentos jurídicos. O lançamento da "Revista", todavia, abriu oportunidade ao esclarecimento dos que se ligam ao Direito; impossível seria contestar que a divulgação do problema pela via de uma publicação técnico-jurídica, que é também arquivo de razões do interesse do Distrito Federal, seria caminho não só aconselhável mas sobretudo obrigatório.

Preliminarmente à transcrição do parecer que leva a responsabilidade do 2.º Procurador da PDF, dr. Barbosa Lima Sobrinho, e com o apoio da atual administração da Cidade, pelo "visto" acordante do Procurador Geral Gustavo Philadelpho Azevedo e pela consequente decisão acolhedora do Prefeito Alim Pedro, far-se-á a divulgação da cláusula contratual que rege a matéria e, por isso que os têm como essenciais a Concessionária, dos termos assinados em 1909 e 1910.

CONTRATO DE 30 DE AGOSTO DE 1890 — Aos 30 dias do mês de agosto de 1890, compareceu na Intendência Municipal o Barão Ribeiro de Almeida, Diretor Presidente da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, como representante legal dessa Companhia, segundo os documentos legais (Estatutos e atas da assembléa geral de 2 de agosto deste ano) que apresentou e ficam arquivados, e declarou que, tendo o Conselho de Intendência Municipal resolvido, em sessões de 25 de junho de 22 de agosto do corrente, adotar as bases e modifi-

cações acordadas para a prorrogação do prazo de seu privilégio e concessão anterior, feita pelo Governo Geral, vinha, na qualidade de representante legal da dita Companhia, assinar o respectivo termo de contrato, sob as seguintes cláusulas:

XIX — Findo o prazo da concessão, a companhia ficará ipso facto dissolvida, e REVERTERÃO PARA O PATRIMÔNIO MUNICIPAL, em bom estado de conservação, TODOS OS BENS QUE A COMPANHIA POSSUIR, *IMÓVEIS*, móveis e setnoventes.

Como se verifica, o contrato de concessão, em observância ao comando do Decreto n. 50-A, de 7 de dezembro de 1889, foi aprovado pelo LEGISLATIVO, que se pronunciou fixando bases, da mesma forma porque recentemente orientou e autorizou o contrato da Companhia Telefônica Brasileira para o Distrito Federal (Lei n. 778, de 12 de setembro de 1953).

Com o simples intuito de dirimir dúvidas que surgiram sobre aspecto tributário, mas sem que se providenciasse o indispensável *placet* legislativo, foi assinado o

TÉRMO DE 22 DE JULHO DE 1909 — "Aos 22 dias do mês de julho de 1909, presentes na Prefeitura do Distrito Federal o General Francisco Marcelino de Souza Aguiar, Prefeito do Distrito Federal, e o Dr. Jeronymo Francisco Coelho, Diretor Geral de Obras e Viação da Prefeitura do Distrito Federal, compareceu o Dr. Arthur Getúlio das Neves, como Diretor-Presidente da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, para assinar o presente termo de acôrdo, que entre si fazem a Prefeitura do Distrito Federal e a mesma Companhia, PARA O FIM DE REGULAR A QUESTÃO DE IMPOSTOS PREDIAIS, mediante as seguintes cláusulas:

I. São isentos de impostos de décima urbana todos os prédios da Companhia, privativos de seu serviço contratual e privilegiado de transporte de passageiros e cargas, tais como uzinas produtoras de energia elétrica, oficinas de construção e reparação, cocheiras, estações, depósitos de carros e de materiais, escritórios de serviços técnicos.

II. Ficam sujeitos ao mesmo imposto de décima urbana todos os prédios da Companhia, cujos fins sejam estranhos a esses mesmos serviços e de que a Companhia se utilize para outros misteres, ou que possa usufruir renda por aluguer.

III. Os prédios de que cogita a cláusula I, isto é, *os isentos* do respectivo imposto de décima urbana, *reverterão* para a Municipalidade no fim do prazo das concessões da Companhia, e os de que trata a cláusula II, isto é, *os sujeitos ao referido imposto* de décima urbana, *não são reversíveis* para a Municipalidade, sendo, portanto, de livre propriedade da Companhia.

IV. Quando o prédio tiver parte destinada a fins de serviço contratual privilegiado da Companhia e parte destinada a fins extranhos, a cada uma dessas partes se aplicará respectivamente as disposições das cláusulas anteriores, isto é, haverá no mesmo prédio parte isenta de impostos e reversível para a Municipalidade, e parte sujeita a impostos e de livre propriedade da Companhia.

V. Para fixação das estipulações das cláusulas anteriores, apresenta a Companhia, neste ato, uma relação dos seus prédios atuais em que são consignadas as distinções acima estabelecidas, relação essa acompanhada das plantas respectivas, sendo tudo rubricado em duplicata pelos representantes da Prefeitura e da Companhia, como complementos dêste acôrdo, que passa a fazer parte integrante dos contratos da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico com a Prefeitura Municipal.

VI. Se, de futuro, a Companhia adquirir por qualquer título, ou edificar, nos terrenos que já possui ou que venha a possuir, prédios ou partes de prédios, destinados a fins de seu serviço privilegiado, tais como outras estações, uzinas, cocheiras ou depósitos, a êles se aplicarão as disposições da cláusula I e da primeira parte da cláusula III, isto é, ficarão isentos e reverterão para a Municipalidade.

VII. Se, ao contrário, ainda de futuro, algum ou parte de algum dos prédios atuais da Companhia, por acôrdo com a Prefeitura e mediante as devidas compensações, deixar de se destinar aos fins de serviços privativos e privilegiados da Companhia, como, por exemplo, na hipótese de mudança ou substituição de estações, supressão ou mudança de usina, a êsse prédio ou parte do prédio se aplicarão as disposições da cláusula II e da segunda parte da cláusula III, isto é, passará a ficar sujeito ao impôsto de décima urbana e não mais reverterá para a Municipalidade, ficando, portanto, de livre propriedade da Companhia.

VIII. A Prefeitura, em virtude do presente acôrdo, fará sustar todos os processos de executivo fiscal que correm contra a Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico no Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal.

IX. Por fôrça também dêste acôrdo com a Prefeitura, a Companhia é relevada de tôdas as multas em que porventura tenha incorrido ou venha a incorrer até o momento da ultimação do mesmo acôrdo, em suas medidas de final execução, quanto aos impostos daqueles prédios que a êles ficam sujeitos.

X. Fica estabelecido que compete à Municipalidade pagar as custas judiciais referentes aos prédios isentos de impostos e que são reversíveis, e à Companhia, ao contrário, pagar as custas atinentes aos prédios sujeitos a impostos e que não são reversíveis para a Municipalidade, nos processos executivos sus-tados em virtude do presente acôrdo.

XI. Para a devida execução dêste acôrdo, a Prefeitura mandará proceder imediatamente a uma revisão nos lançamentos dos prédios da Companhia, sendo dadas as devidas baixas nos bens isentos, e fazendo-se as necessárias distinções nos lançamentos para os efeitos das cláusulas IX e X dêste têrmo.

E, para constar, lavrou-se o presente têrmo que, depois de lido e achado conforme, é assinado pelo Sr. General Francisco Marcelino de Souza Aguiar, Prefeito do Distrito Federal, pelo Sr. Dr. Jeronymo Francisco Coelho, Diretor Geral de Obras e Viação da Prefeitura do Distrito Federal, pelo Sr. Dr. Arthur Getulio das Neves, como Diretor-Presidente da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, pelas testemunhas abaixo e por mim, Pedro Zamith, auxiliar da Diretoria Geral de Obras e Viação que o escrevi. — Rio de Janeiro, 22 de julho de 1909. F. M. de Souza Aguiar. — Jeronymo Francisco Coelho. — Arthur Getulio das Neves. — Alvaro de Castilho. — Vasco de Araujo Gama. — Pedro Zamith”.

O objetivo dêsse Têrmo foi o de “regular a questão de impostos prediais” e não o de alterar cláusula contratual de reversibilidade, tanto mais quando faltavam, para isso, poderes ao Executivo, sendo a reversão estabelecida em contrato, que tivera a aprovação do Legislativo da Cidade. Fora, pois, dêsse destino — o de regular a extensão da isenção fiscal consignado no contrato — o Têrmo perdia qualquer eficácia, não podendo prevalecer contra determinação do Poder Legislativo. E tanto se deu essa inteligência e êsse limite à aplicação do Têrmo, que se não cogitou nem de pedir para êle a aprovação do Legislativo, nem de lhe atribuir outro alcance que o de uma regulamentação restrita ao pagamento dos impostos prediais.

Meses após, por isso que o Têrmo de 1909 não exaurira tôdas as dúvidas, que ainda pudessem surgir, pertinentemente à questão tributária, veio a assinar-se um segundo, do seguinte teôr:

TÊRMO DE 29 DE ABRIL DE 1910 — “Aos 29 dias do mês de abril do ano de 1910, presentes na Prefeitura do Distrito Federal, o Coronel Inocencio Serzedello Correa, Prefeito do Distrito Federal e o Dr. Jeronymo Coelho, Diretor Geral de Obras e Viação da Prefeitura do Distrito Federal, compareceu o Dr. Arthur Getulio das Neves, como Diretor-Presidente da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, para assinar o presente têrmo de acôrdo, que entre si fazem a Prefeitura do Distrito Federal e a mesma Companhia, adicional ao de 22 de julho de 1909, PARA REGULAR A QUESTÃO DE IMPOSTOS PREDIAIS, mediante as seguintes cláusulas:

I. Tôdas as vezes que prédios ou parte de prédios da Companhia, destinados a seu serviço contratual e privilegiado de transporte de passageiros e cargas, deixarem, ainda que provisoriamente, de ter esta aplicação, poderá a Companhia alu-

gá-los ou arrendá-los, mas, enquanto isto se der, pagará o respectivo impôsto predial da parte ou do todo porventura alugado ou arrendado, ficando entendido, porém, que, apesar dêste destino transitório, continua o prédio ou parte do prédio, temporariamente alugado ou arrendado, a ser reversível para a Municipalidade, no fim do prazo das concessões da Companhia.

II. A Companhia fará à Prefeitura a necessária comunicação, sempre que tiver de usar da opção de destinar o prédio ou parte do prédio a aluguel ou arrendamento, ou de voltar a utilizá-lo para seu serviço contratual e privilegiado, para os efeitos do pagamento ou da isenção do impôsto predial — respectivo no exercício ou exercícios interessados, conforme está estabelecido no acôrdo de 22 de julho de 1909.

III. Em virtude dêste têrmo, fica desde já a Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico autorizada a arrendar parte do prédio da rua Christovão Colombo que ocupa atualmente o terreno em que estavam edificados os prédios ns. 29 e 31, antigos, pagando o respectivo impôsto predial durante o tempo em que estiver arrendado ou alugado, continuando, porém, êste prédio a reverter para a Municipalidade no fim do prazo das concessões da Companhia.

IV. Subsistem tôdas as cláusulas do citado acôrdo de 22 de julho de 1909 e de que êste é um têrmo adicional.

E, para constar, lavrou-se o presente têrmo que, depois de lido e achado conforme, é assinado pelo Sr. Dr. Innocencio Serzedello Corrêa, Prefeito do Distrito Federal, pelo Sr. Dr. Jeronymo Francisco Coelho, Diretor Geral de Obras e Viação da Prefeitura, pelo Sr. Dr. Arthur Getulio das Neves, como Diretor da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, e por mim, Honorio Bastos de Carvalho, funcionário da Diretoria Geral de Obras e Viação da Prefeitura do Distrito Federal, que o escrevi. — Rio de Janeiro, 29 de abril de 1910. — Innocencio Serzedello Corrêa — Jeronymo Francisco Coelho. — Arthur Getulio das Neves. — Honorio Bastos de Carvalho.”

Alega-se que os Acordos de 1909 e 1910 foram objeto de pronunciamento do Legislativo Municipal. Tudo, porém, que existe a êsse respeito, e tanto quanto nos foi possível encontrar, se resume a duas Mensagens, em que houve *referências* a êsses Acordos.

A primeira Mensagem é de 1.º de setembro (e não 18 de setembro) de 1909. Encontra-se no Boletim da Prefeitura de julho-setembro de 1909, pág. 54. Diz o seguinte:

“A renda do impôsto predial até 31 de julho foi de 6.274.117.084, tendo tido feliz têrmo os litígios entre a Prefeitura e as Companhias do Saneamento do Rio de Janeiro e Ferro-Carril do Jardim Botânico, sendo salvaguardados os in-

terêsses municipais, tendo aquela satisfeito o débito total, estando esta para entrar com as somas devidas.”

Como se vê, não se comunicou ao Poder Legislativo o texto do Acôrdo de 1909, nem se submeteu êsse texto ao pronunciamento do Poder Legislativo Municipal. Limitou-se o Poder Executivo a *comunicar os resultados* de um entendimento concernente à aplicação e cobrança do impôsto predial, tanto que se contém a comunicação numa rubrica relativa à receita dêsse tributo e aos litígios que dêle haviam decorrido.

Dar a essa comunicação o sentido de um pronunciamento do Poder Legislativo sôbre a validade de um Têrmo, que alterava contrato de concessão aprovado pelo Poder Legislativo, é, evidentemente, admitir como amplitude surpreendente o que não passava de uma simples *referência*, numa Mensagem geral. Não se chegou a falar no Têrmo de 1909, não se deu mesmo a entender que êle se reportasse aos contratos de concessão de serviços públicos. Nada mais, em suma, do que uma comunicação relativa à *renda do impôsto predial*.

É óbvio que, por se tratar de contrato aprovado pelo Poder Legislativo Municipal, qualquer alteração no seu teor pressupunha, não uma simples comunicação ao Poder Legislativo, mas a *aprovação expressa dêsse Poder*. Uma lei não se altera pelo fato de se enviar ao Legislativo mensagem propondo a sua alteração; ou a sua revogação. É preciso que essa Mensagem tenha curso, que o ante-projeto se transforme em projeto, que tenha sua elaboração concluída, que se converta em outra lei, com todos os requisitos formais e substanciais de uma Lei. É a regra do Código Civil — a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. O contrato aprovado por lei só se modifica ou revoga também por força de outra lei. Onde essa nova *lei* da Municipalidade, modificando ou revogando o contrato primitivo, aprovado por lei?

Admitir que uma simples comunicação sôbre a renda do impôsto predial possa alterar contrato de concessão e derogar cláusula de reversão aprovada pelo Poder Legislativo, é dar às simples comunicações, ou às Mensagens do Poder Executivo, força e eficácia de lei, contra tôda lógica, contra todos os princípios de direito. E estender essa força à matéria não indicada expressamente na Mensagem, e que não chegou a ser referida na Mensagem, nem está nela realmente subentendida, é elevar essas comunicações do Poder Executivo quase que ao domínio das revelações sobrenaturais.

A mesma coisa se poderia dizer do Acôrdo de 1910. O que encontramos na Mensagem de 27 de abril de 1911, publicada a pág. 83 do volume do Boletim da Intendência Municipal de abril-junho de 1911, é o seguinte:

“Durante o ano de 1910 foram assinados os seguintes têrmos:

c) em 29 de abril entre a Prefeitura e a Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, aditivo ao Têrmo de 22 de junho de 1909, para regular a questão do impôsto predial.”

Para regular a questão do impôsto predial nada mais. E não se pedia o pronunciamento do Poder Legislativo, pois que o Poder Executivo

o considerava dispensável, quando se limitava a comunicar ato, que parecia perfeito: “foram assinados os seguintes termos”. A frase pressupõe competência exclusiva do Poder Executivo, competência que não contestamos no domínio a que o Acôrdo se propunha: *regular a questão do impôsto predial*. Tratava-se da maior ou menor extensão da isenção, ou da sua interpretação, e nessa matéria estamos de acôrdo que a competência do Poder Executivo era indiscutível, não no conceder ou ampliar a isenção, mas no regular o campo de sua incidência. Mas entender ou admitir essa comunicação como derrogação ou revogação de contrato aprovado por lei, ou como concordância do Poder Legislativo com a modificação do regime de reversibilidade dos bens das concessões, é o que não chegamos nem a entender como pode ser argüido. Seria levar o brocardo do “quem cala consente” até ao domínio do que não foi perguntado, nem comunicado. E seria, também, pretender que as leis pudessem ser revogadas ou derogadas por simples Mensagens, mais ou menos explícitas, do Poder Executivo.

Bastam essas referências para comprovar o que significam os supostos *pronunciamentos* do Poder Legislativo do Distrito Federal sôbre os Acordos de 1909 e 1910, quando a verdade é que se exigia, para os dois casos:

a) Mensagem expressa do Poder Executivo, submetendo os Acordos referidos à aprovação do Poder Legislativo.

b) Deliberação também expressa do Poder Legislativo, aprovando os Acordos mencionados.

Nem aquelas Mensagens, nem essa deliberação foram, até agora, encontradas. Até hoje as ignoramos. Os defensores dos Acordos não foram adiante das duas Mensagens, que acabamos de examinar. De onde a conclusão, a que não podemos negar essa adesão, de que os dois Acordos, sobretudo o de 1909, alterando contratos aprovados pelo Poder Legislativo da cidade, não tiveram a aprovação dêsse Poder Legislativo, nem chegaram a ser publicados. Continuam, pois, como *têrmos clandestinos*.

Está evidente, pois, que se deixou de lado o Legislativo, alheio à desvaliosa novação que se pretendeu operar pela via sutil de um *detournement*.

Passam-se os anos e, como de principio se salientou, mais próximos do final da concessão, ou seja, de 31 de dezembro de 1960 — a Ferro-Carril, com base nos ditos desvaliosos têrmos, passou a desclassificar inúmeros bens imóveis do exercício de sua finalidade precípua, visando por êsse subterfúgio, obter a alienação dos mesmos.

A essa altura, cuidaram logo de agir as autoridades que — zelosas pelo trato da coisa pública — vieram a ter ciência das primeiras negociações que se procuram levar a efeito em prejuízo da reversibilidade integral do patrimônio ao Distrito Federal. Esta Procuradoria Geral (ao contrário do que se divulgou pela imprensa — “sempre de acôrdo”) poz-se logo em campo, de resto em coerência com reiterados pronunciamentos anteriores. Exemplo disso é o ofício n. 323, que em 15 de setembro de 1952 enviava o então Procurador Geral Oscar Saraiva à Secretaria de Viação e Obras:

“Tendo chegado ao conhecimento do Exmo. Sr. Prefeito que as emprêsas de ferro-carril filiadas ao “Grupo Light”, cujas concessões deverão expirar em breve, estariam alienando bens reversíveis ao patrimônio municipal, com o término daquelas concessões, incumbiu Sua Excelência, a esta Procuradoria Geral, o exame do que realmente está ocorrendo sôbre o assunto, para adoção de medidas tendentes a impedir semelhante irregularidade, bem assim promover a anulação das alienações porventura já realizadas.

Como providência preliminar ao fiel desempenho de tão grave incumbência, julguei acertado solicitar a V. Ex.^a se digne determinar seja sustado o andamento de quaisquer processos referentes à liberação ou venda de imóveis, pleiteadas pelas empresas do “Grupo Light”, bem assim sejam os referidos processos encaminhados a esta Procuradoria Geral, para exame e pronunciamento dos aspectos legais da questão. Solicito, ainda, seja determinado por V. Exa., um levantamento de tôdas as liberações de bens imóveis solicitadas pelas emprêsas do “Grupo Light”, a partir do Acôrdo de 22 de julho de 1909, cujos processos, encaminhados nos têrmos de Acordos antigos, entre a Prefeitura e as mencionadas emprêsas, tiveram curso por essa Secretaria Geral”.

A Procuradoria Geral da Prefeitura, após seguidas manifestações, veio a pronunciar-se em definitivo, através parecer do 2.^o Procurador, em 4 de março de 1955 :

PARECER DO 2.^o PROCURADOR DA PDF

A LIBERAÇÃO DE BENS SUJEITOS À REVERSÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, EQUIVALENDO A UMA RENÚNCIA A UMA PROPRIEDADE A TÊRMO, REVESTE-SE DO CARÁTER DE ALIENAÇÃO DE VALORES PATRIMONIAIS E NÃO PODE DISPENSAR AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. O TÊRMO DE 22 DE JULHO DE 1909, NÃO TEM EFICÁCIA PARA ALTERAR, OU REVOGAR CLÁUSULAS CONTRATUAIS APROVADAS POR LEI, TANTO MAIS QUANDO, A SER VÁLIDO, TERIA SIDO DERROGADO PELO TÊRMO DE 29 DE ABRIL DE 1910. NADA IMPEDE, ENTRETANTO, QUE SEJAM ADOTADAS NORMAS REGULADORAS DO PROCESSO DE LIBERAÇÃO, RESGUARDADOS OS INTERÊSSES DA MUNICIPALIDADE, SEU DIREITO A UMA COMPENSAÇÃO JUSTA E A NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

I. O sentido da “reversão”. II. A Companhia de Carris Urbanos. III. A reversão e a Companhia Ferro Carril Carioca. IV. A reversão e a Companhia do Jardim Botânico. V. Os Têrmos de 1909 e 1910. VI. A interpretação dos Têrmos em

face dos contratos. VII. *Têrmos clandestinos*. VIII. *A validade dos Têrmos, em face dos contratos*. IX. *O impôsto, como fórmula de liberação da reversibilidade*. X. *O direito do concessionário sobre a coisa reversível*. XI. *A tese da condição resolutiva*. XII. *Têrmo e não condição*. XIII. *A lição de BIELSA*. XIV. *Classes de bens, numa concessão reversível*. XV. *Só reverte o inútil*. XVI. *A necessidade de compensação ao poder concedente*. XVII. *Em que deve consistir, ou como calcular a compensação*. XVIII. *O processo da liberação*. XIX. *A alienação de direitos patrimoniais e o Legislativo*. XX. *Conclusão*.

I. O sentido do vocábulo “reversão”

Em estudo a respeito da reversão dos bens dos concessionários de serviços públicos (divulgado, em parte, na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 32, págs. 27 e seguintes), tive oportunidade de acentuar a significação do vocábulo *reversão*, que quer dizer, desde o latim *reversio*, voltar sobre os seus passos, voltar ao primeiro estado. “Reversão com que tornamos a ser o pó que fomos”, escrevia o PADRE ANTÔNIO VIEIRA. Quase todos os lexicógrafos lhe atribuem o sentido de “devolução”. DOMINGOS VIEIRA define o termo como o “direito, em virtude do qual os bens de que uma pessoa dispõe em favor de um outro, lhe vêm quando êste morre sem filhos”. Bens, terras reversíveis, são as que podem voltar ao proprietário que delas dispôs. LITTRÉ, preciso e nítido como sempre, traduz a expressão como “o direito, em virtude do qual os bens de que dispôs uma pessoa em favor de outrem, lhe voltam quando o beneficiário morre sem deixar filhos”. Refere-se êle à reversibilidade dos feudos ao senhor, por morte do vassalo, que não deixasse herdeiro masculino. “Regresso ou reposição ao primeiro dono de uma propriedade ou direito devoluto”, é como a encontramos no *Dicionário Contemporâneo*, de AULETE, ou SANTOS VALENTE, que ainda esclarecem: “restituição ao primeiro estado; reaquisição ou direito de reaquisição dos bens doados pelo doador ao donatário quando êste morre sem filhos”. É assim que a apresenta o *Dicionário da Academia Francesa*: “Retour, droit de retour, en vertu duquel les biens dont une personne a disposé en faveur d’une autre lui reviennent quand celle-ci meurt sans enfant”. Não menos explícito é o *Dicionário Etimológico de la Lengua Española*, de ROQUE BARCIA: “La restitución de alguna cosa al estado que tenia, ó la devolución de ella a la persona que la poseia primero”. FERREIRA BORGES considera o termo “reversão” — “puramente jurídico”, significando o “direito em virtude do qual um doador recobra, por morte do donatário, as coisas que lhe tinha dado. Dá-se a reversão nos dotes e nas doações simples. Dá-se nos prazos”.

Não estamos diante de uma instituição estranha às nossas tradições jurídicas. Ao contrário, a reversão era uma praxe antiga, servindo para anunciar a extinção de um direito particular, num bem que, sendo do domínio público, reverteria, por isso mesmo, à propriedade do Estado. Êsse

o sentido do instituto e assim é que se incorporou ao direito administrativo moderno.

Assim reapareceu êle nas primeiras concessões de serviços públicos, nos dois setores em que se foram estabelecendo os princípios normativos da concessão: o serviço portuário e as estradas de ferro. Já uma lei de 1874, dispondo sobre as concessões de estradas de ferro, dizia, no art. 21, § 6.º:

“Findo o prazo da concessão, a não haver expressa estipulação em contrário, reverterão para o Estado tôdas as obras da Estrada, bem como o respectivo material rodante, sem indenização alguma.”

A mesma coisa se dispusera na legislação portuária, por intermédio do Decreto n.º 1.746, de 13 de outubro de 1869, art. 1.º, § 3.º:

“O prazo da concessão será fixado conforme as dificuldades da empresa, não podendo ser, em caso nenhum, maior de 90 anos. Findo o prazo, ficarão pertencendo ao Governo tôdas as obras e o material fixo e rodante da empresa.”

Ainda que se atenuasse, posteriormente, o preceito da reversão, quanto às estradas de ferro, ainda foi êle que influenciou nossos contratos de concessão, assim como os autores e os estudiosos em geral, entendidos no considerar aquêle direito como um corolário lógico da concessão feita dentro do domínio público. Assim é que o vamos encontrar nos contratos de concessão para o serviço de bondes no Rio de Janeiro, convindo, todavia, examinar cada caso em suas linhas fundamentais, através dos documentos em que se disciplinou a concessão respectiva.

Para essa análise teremos que passar em revista os diversos contratos, firmados com as empresas, que hoje compõem o “Grupo Light”, no setor dos bondes, a saber:

- A Companhia de Carris Urbanos;
- A Companhia Ferro Carril Carioca;
- A Companhia do Jardim Botânico.

II. A Companhia de Carris Urbanos

No estudo da reversão, há que distinguir as três empresas, que estão submetidas a contratos diferentes: a que reuniu as Companhias de S. Cristóvão, Carris Urbanos e Vila Isabel, de um lado, a Companhia Ferro Carril Carioca e a Companhia Jardim Botânico.

No primeiro grupo, a reversão constava desde 1872 (29 de fevereiro) no contrato da Companhia Ferro Carril de Vila Isabel (Decreto n.º 4.895, de 22 de fevereiro de 1872). Dizia a cláusula XXI dêsse contrato:

“A companhia durará 35 anos e contados desta data e, findo êste prazo, reverterá para o domínio da Municipalidade todo o

material fixo e rodante da companhia, que ficará *ipso facto* dissolvida, não terá direito a indenização alguma.”

Quanto à Companhia S. Cristóvão, a reversão se estabeleceu no contrato de 30 de agosto de 1890. A Companhia de Carris Urbanos admitia a reversão já no contrato de 24 de agosto de 1878 e Decreto n.º 7.007, da mesma data. Essas três empresas se reuniram, por força do contrato de 6 de novembro de 1907, onde a reversão prevaleceu de maneira categórica, precisa, insofismável.

Não veio naturalmente, como uma outorga da concessionária. Surgiu, sim, como exigência do Poder Legislativo do Distrito Federal. É assim que houve um contrato *ad referendum* do Conselho Municipal, contrato firmado entre o Prefeito e os representantes da concessionária, estabelecendo-se entre as estipulações a seguinte:

“Findo o prazo da concessão, reverterão para o domínio da Prefeitura Municipal todo o material fixo e rodante das companhias ou empresa, e bem assim os imóveis, carros, usinas, motores, oficinas, estações, depósitos e todas as mais dependências especiais e próprias dos serviços deste contrato.

Em vista do estabelecido nesta cláusula, não poderão as companhias ou empresa alienar qualquer dos seus bens de raiz, sem ouvir a Prefeitura, *que não poderá se opor, quando assim o exigir o equilíbrio financeiro das companhias ou empresa, ou quando se tratar de bens que não sejam necessários ao serviço especial, a que as companhias ou empresa se obrigam.*”

A parte final da cláusula anulava, praticamente, o que nela se dizia in-princípio. Isso mesmo entenderam e disseram as Comissões do Conselho Municipal, num parecer longo, que encontramos no *Jornal do Comércio* de 25 de julho de 1907 e no qual se dizia:

“Importa esse dispositivo, implicitamente, permissão para a alienação de bens que respondem pela execução do contrato e que em determinado tempo deverão pertencer à Municipalidade.”

Daí a conclusão contrária à aprovação do contrato *ad referendum*, conclusão, todavia, que se transformou no Decreto n.º 1.142, de 1907, quando se advertiu que o Conselho Municipal não podia limitar-se a um veto, mas devia acrescentar as cláusulas, cuja adoção poderia significar a aprovação do Poder Legislativo às estipulações, que fôsem ajustadas entre o Poder Executivo e a companhia concessionária. Daí o art. 1.º do referido decreto, dizendo: “Considerar-se-á aprovado o contrato de 25 de junho do corrente ano, celebrado *ad referendum* pelo Prefeito, desde que se lhe façam

as alterações abaixo mencionadas e seja o contrato, assim alterado, definitivamente firmado pela Prefeitura e as Companhias de S. Cristóvão, Carris Urbanos e Vila Isabel”. Daí o item XXII do Decreto n.º 1.142, dizendo:

“Na cláusula 43 do contrato *ad referendum*, acrescente-se, no final da primeira parte, as palavras — “*sem indenização de espécie alguma*”, e na segunda parte dessa mesma cláusula substituam-se as palavras — “seus bens de raiz”, pelas seguintes: “bens acima referidos”, e suprimam-se desde às palavras — “que não poderá se opor, etc.”, até as palavras — “companhias ou empresa se obrigam”.

Detenhamo-nos na explicação dessas emendas. O contrato *ad referendum* estabelecia a reversão, mas não a gratuidade dessa reversão. Foi o Conselho Municipal que exigiu que se dissesse que essa reversão se fizesse “*sem indenização de espécie alguma*”. Essa a primeira emenda do Poder Legislativo, no condicionar sua aprovação ao contrato submetido ao seu exame.

No contrato *ad referendum*, deixava-se à concessionária a faculdade de alienar qualquer de seus bens, submetendo-se à aprovação da Prefeitura a alienação de “seus bens de raiz”. O Conselho Municipal estendeu essa inalienabilidade aos “bens acima referidos”, isto é, “os imóveis, carros, usinas, dependências especiais e próprias dos serviços deste contrato”.

Mas a emenda mais importante, era a que vinha em seguida, quando mandava suprimir todo o trecho, em que se ressaltava, para a concessionária, o direito de alienar os seus imóveis, ou bens de raiz, pois que o contrato *ad referendum* declarava expressamente que a Prefeitura não se poderia opor a essas alienações “quando assim o exigir o equilíbrio financeiro das companhias ou empresas, ou quando se tratar de bens, que não sejam necessários ao serviço especial, a que as companhias ou empresas se obrigam”.

A supressão de todo esse trecho, ordenada ou exigida pelo Poder Legislativo do Distrito Federal, significava a ressalva do direito de oposição a essas alienações. Quaisquer que sejam os motivos alegados para a alienação, o Conselho Municipal resguardou, para a Prefeitura, o direito de se opor. É a Prefeitura que vai julgar, por força do Decreto n.º 1.142, de 1907, que tão alto veio situar a clarividência, o espírito público e a integridade dos intendentes daquela época.

Em consequência, lavrou-se o contrato definitivo, dentro das condições estipuladas e exigidas pelo Conselho Municipal, ficando assim redigida a cláusula 43 do contrato de 6 de novembro de 1907:

“Findo o prazo da concessão, reverterão para o domínio da Prefeitura Municipal todo o material fixo e rodante das Companhias ou Empresas e, bem assim, os imóveis, carros, usinas, motores, oficinas, estações, depósitos e todas as mais depen-

dências especiais e próprias dos serviços dêste contrato, sem indenização de espécie alguma.

Em vista do estabelecido nesta cláusula, não poderão as Companhias ou Empresas alienar qualquer dos seus bens acima referidos, sem ouvir a Prefeitura.

Todos êsses ditos bens deverão ser mantidos sempre em perfeito estado de conservação.

Se no último quinquênio da concessão fôr descurada a conservação dêsses bens e materiais, além das penalidades estabelecidas neste contrato, que lhes serão impostas, a Prefeitura poderá fazer as obras e reparações necessárias, correndo toda a despesa por conta das Companhias ou Empresas e indenizando-se ela pelo modo exposto na última parte da cláusula XLI.

Findo o prazo da concessão, as Companhias ou Empresas terão preferência, em igualdade de condições, para continuar a explorar o serviço a que se refere êste contrato, se a Municipalidade não quiser tomar a si a exploração direta no mesmo serviço."

Os dois primeiros parágrafos obedeceram rigorosamente ao Decreto n.º 1.142. Os dois últimos parágrafos excederam da delegação legislativa. O terceiro, aliás, é uma decorrência natural da reversibilidade. O quarto parágrafo, a bem dizer, não obriga a coisa alguma, com um vago direito de preferência, sujeito a tantas condições aleatórias. Assinale-se, apenas, que a reversão não veio de graça: teve, como compensação para a concessionária, a dilatação do prazo da concessão, prorrogada até 1970. Ainda nesse ponto, o Conselho Municipal reagiu contra a municipalidade do Poder Executivo, que fixava em 1990 o prazo da extinção do contrato. Mesmo assim, a concessionária teve prorrogado por mais 40 anos o prazo da Companhia S. Cristóvão, por mais de 25 anos o da Companhia Vila Isabel e 40 anos o da Companhia de Carris Urbanos. Dêsse modo, o prazo da concessão passava a ser, no total, desde o primeiro contrato:

- de 101 anos para a Companhia S. Cristóvão;
- de 92 anos para a Companhia de Carris Urbanos;
- de 98 anos para a Companhia Vila Isabel.

A cláusula 43, do contrato de 1907, continua em vigor. Houve, é certo, um termo de 3 de setembro de 1915, estabelecendo o seguinte:

"Aos três dias do mês de setembro do ano de mil novecentos e quinze, presentes na Diretoria Geral de Obras, e Viação da Prefeitura do Distrito Federal o respectivo subdiretor da 1.ª Subdiretoria, engenheiro Cândido Alves Mourão do Vale, e as testemunhas abaixo assinadas, compareceram as companhias unificadas S. Cristóvão, Vila Isabel e Carris Urbanos, representadas pelo seu diretor, para firmarem o presente termo, comprometendo-se a cumprirem as seguintes cláusulas:

I — Tôdas às vêzes que prédios ou partes de prédios das Companhias ou Empresas, destinados a seu serviço contratual e privilegiado de transporte de passageiros e cargas, deixem, ainda que provisoriamente, de ter esta aplicação, poderão as Companhias ou Empresas, com prévia licença da Prefeitura, alugá-los ou arrendá-los, mas enquanto isto se der, pagarão o imposto predial respectivo da parte do todo porventura alugado ou arrendado, ficando, porém, entendido que, apesar dêste destino transitório, continua o prédio ou parte do prédio, temporariamente alugado ou arrendado, a ser reversível para a Municipalidade, nos termos e pela forma da cláusula XLIII do contrato de 6 de novembro de 1907.

II — A licença de que trata a cláusula anterior será concedida a juízo da Prefeitura, tendo em vista, não só o negócio a explorar, como também a área ou dependência do prédio ou parte do prédio a ser alugada ou arrendada. Em satisfação ao estabelecido nesta cláusula, as Companhias ou Empresas deverão declarar o negócio a explorar no requerimento de licença, que deverá ser acompanhado de uma planta total da estação, na escala de um por cem (1:100) metros, em que venha perfeitamente indicada a área ou dependência do prédio ou parte do prédio em que vai ser estabelecido o negócio.

III — Em todo o prédio destinado a estação de passageiros e bagagens haverá, pelo menos, uma sala destinada à espera de passageiros, outra destinada ao depósito de bagagens e um compartimento destinado à instalação de aparelho sanitário, dando-se assim cumprimento ao disposto na cláusula XIV do contrato de 6 de novembro de 1907.

IV — As Companhias ou Empresas, depois de obtida a licença de que trata a cláusula I, nos termos da cláusula II, deverão dar comunicação à Prefeitura, dentro do prazo de oito (8) dias, da data em que tiver sido alugado ou arrendado o prédio ou parte do prédio, bem como deverão comunicar, dentro do mesmo prazo, a data em que o prédio ou parte dêle volte a ser utilizado no serviço contratual e privilegiado, para os efeitos do pagamento ou isenção do imposto predial respectivo no exercício ou exercícios interessados.

V — Serão as Companhias ou Empresas passíveis de multa de cem mil réis (100\$000) a quinhentos mil réis (500\$000), tôdas as vêzes que infringirem as cláusulas do presente termo ou procederem em desacôrdo com as licenças concedidas.

E, para firmeza do que acima ficou estipulado, lavrou-se o presente termo que, depois de lido e achado conforme, vai assinado pelo subdiretor, testemunhas, representante das companhias unificadas S. Cristóvão, Vila Isabel e Carris Urbanos, e por mim, Francisco Sertório Portinho, ajudante do superintendente da Limpeza Pública e Particular, em exercício nesta

Diretoria, que o escrevi. — Rio de Janeiro, 3 de setembro de 1915. — Cândido Alves Mourão do Vale. — C. A. Sylvester. — Arthur Salgueiro. — Augusto Pinto de Miranda. — Francisco Sertório Portinho.”

Por êsse termo, tôdas as vêzes que prédios ou partes de prédios das Companhias ou Empresas, destinados a seu serviço contratual e privilegiado de transporte de passageiros e cargas, deixassem, ainda que provisoriamente, de ter essa aplicação, poderiam as Companhias ou Empresas, com prévia licença da Prefeitura, alugá-los ou arrendá-los, pagando, durante essa fase, o impôsto predial respectivo — “ficando, porém, entendido que — acrescenta o termo de 3 de setembro — *apesar dêste destino transitório, continua o prédio ou parte do prédio, temporariamente alugado ou arrendado, a ser reversível, para a Municipalidade*, nos termos e pela forma da cláusula 43 do contrato de 6 de novembro de 1907”.

Êsse Termo pode ser considerado como exercício normal do poder regulamentar do Executivo. Não alterou, nem expressa, nem implicitamente, o que se continha na lei, ou no contrato, que resultara da lei. Vale como uma reafirmação da reversão, declarando que o imóvel, mesmo alugado ou arrendado a terceiro, isto é, mesmo fora do uso da concessão *continua reversível para a Municipalidade*.

Não poderia haver demonstração mais vigorosa da tese da reversibilidade.

III. A Companhia Ferro Carril Carioca e a reversão de seus bens

Na Companhia Ferro Carril Carioca, a reversibilidade apareceu em 1872, no contrato de 30 de outubro daquele ano, aprovado pelo Decreto n.º 5.126, da mesma data. Dizia o contrato, na cláusula XXXIII:

“Findo o prazo do privilégio, reverterá para o domínio da Municipalidade, em perfeito estado de conservação, todo o material fixo e rodante da empresa, que ficará *ipso facto* dissolvida e apenas com o direito a levantar o depósito de que trata a cláusula XXXI, depois de reconhecido o fato de se achar o material em bom estado de conservação e pagas tôdas as multas infringidas à empresa.”

Quando se autorizou, pelo Decreto n.º 10.111, de 15 de dezembro de 1888, a transferência do privilégio, em mãos da Empresa do Plano Inclinado de Santa Teresa, à Societé Anonyme de Travaux et Entreprises au Brésil, lá se voltava a dizer, na cláusula XXVII do contrato respectivo:

“Findo o prazo do privilégio, reverterá para o domínio da Municipalidade, em perfeito estado de conservação, todo o material fixo e rodante da Empresa.”

Era o que ainda se dizia no contrato de 14 de setembro de 1892, aprovado pelo Decreto n.º 10.147, da mesma data e no Termo de 11 de novembro de 1903. Diz o contrato de 7 de novembro de 1922, na cláusula VII:

“Findo o prazo da concessão, reverterá para o domínio da Municipalidade, em perfeito estado de conservação, todo o material fixo e rodante da Companhia, sem direito a indenização de espécie alguma.”

Essa obrigação está consolidada no art. 6.º do Decreto n.º 2.736, de 13 de outubro de 1922, que a havia exigido, como condição da prorrogação, até 18 de dezembro de 1865, da concessão, que deveria extinguir-se em 1929. Dêsse modo, a cláusula VII, do contrato de 7 de novembro de 1922, tem também eficácia de lei, pois que resultou de exigência e condição estabelecida por lei.

IV. A reversão e a Companhia do Jardim Botânico

Os primeiros contratos assinados com a Companhia do Jardim Botânico não envolviam cláusula de reversão. Era ainda numa fase em que ninguém acreditava na possibilidade e, sobretudo, na rentabilidade do serviço de bondes, de modo que os capitais particulares se mostravam ariscos e difíceis, quando solicitados para o empreendimento. Destaca-se, e com razão, o esforço do americano Charles B. Greenough, que adquiriu concessão feita ao Barão de Mauá e organizou a “Botanical Garden Railroad Company”, contando com o auxílio de um grupo de amigos dos Estados Unidos, que subscreveram as 5.000 ações, constitutivas do capital inicial da companhia. A primeira linha da empresa — da Rua Gonçalves Dias ao Largo do Machado — foi inaugurada a 9 de outubro de 1868. Dois meses depois, chegavam os bondes ao fim da praia de Botafogo. Em janeiro de 1869, as linhas atingiam a Rua da Guanabara, no ramal de Laranjeiras. Dois anos depois alcançavam o portão do Jardim Botânico.

O empreendimento, que parecia arriscado e perigoso, tornou-se, de imediato, imensamente lucrativo. Recordando essa fase difícil, o Conselheiro FERREIRA VIANA, então advogado da Companhia, declarava, em discurso pronunciado na comemoração do 35.º aniversário da inauguração dos serviços da empresa, que “o resultado foi uma surpresa para todos. As ações da companhia subiram de súbito e em progressão geométrica, desejadas por muitos e possuídas por poucos, que as guardavam como precioso patrimônio-recompensa da fé e expiação da incredulidade” (DUNLOP, *Apontamentos para a História dos Bondes no Rio de Janeiro*, pág. 284). Notícia da época informava que um pequeno número de acionistas entrara somente com 70% do capital subscrito e logo que a linha “chegou ao largo do Machado o seu rendimento foi tal, que deu para tudo: construção até o Jardim Botânico, compra do material rodante e dividendos surpreendentes. Não se sabe ao

certo a quanto têm subido êstes, mas o que é positivo é que há quem dê 1.000\$ por uma ação com entrada de 70\$ e não há quem a venda" (DUNLOP, ob. cit., pág. 96).

O investimento do capital foi, como vemos, reduzido e os lucros imediatos. Foi a tarifa, o que vale dizer que foi o *povo* que pagou a instalação do restante da linha, o que não impedia que outros favores chegassem, como a isenção de impostos, a formação de seu patrimônio de imóveis por meio de desapropriação e até pela concessão de terrenos do domínio municipal. O terreno em frente ao Jardim Botânico era da União e foi cedido à Companhia. O da estação do Largo do Machado resultou de desapropriação. *Seria, aliás, um estudo de alto interesse o que se fizesse, para conhecer a origem, a época e as condições de aquisição de todos os bens, que formam o patrimônio imobiliário da Companhia.*

Explica-se pelo êxito financeiro da Companhia do Jardim Botânico a mudança de orientação do Governo da União que, tendo dispensado a cláusula de reversão nos primeiros contratos, passou depois a exigí-la, nos contratos que se firmaram depois de 1871, como o da Companhia Locomotora (1871), como o da Companhia Ferro Carril de Vila Isabel (1872), o da Companhia Ferro Carril Carioca (1872), da Companhia Ferro Carril de Jacarepaguá (1873), o da Companhia Ferro Carril Fluminense (1874), o da Companhia Ferro Carril Carioca Riachuelo (1874), o da Companhia de Carris Urbanos (1878), o da Companhia Ferro Carril de Cachambi (1878), o da Empresa Ferro Carril Vila Guarani (1882), o da Estrada de Ferro da Tijuca (1886), o da Companhia de São Cristóvão (1890).

Foi também em 1890 que os bens da Companhia Jardim Botânico se tornaram reversíveis, por força de circunstâncias, que devem ser recordadas, pois que vamos verificar que a reversão... foi proposta pela própria Companhia!

Realmente, em 1882, propunha-se a Companhia a construir um ramal para Copacabana, mas dizia que o vulto dos serviços a empreender indicava "a necessidade de concessões, que permitam a amortização lenta do capital, empregado e ofereçam razoável compensação aos acionistas". E ela própria acrescentava:

"Pelo contrato atual não tem a Companhia a obrigação da reversão para a Municipalidade, mas aceita a sua proposta, entregando no fim do prazo prorrogado todo o material, fixo e rodante, isto é, trilhos, animais, carros e pertences, não compreendidos, porém, os imóveis, ficando a mesma Companhia desde logo dissolvida, sem direito a qualquer indenização pela reversão feita" (DUNLOP, ob. cit., pág. 114).

Sua proposta não foi acolhida, mas o que ela desejava ardentemente em 1882, veio a conseguir em 1890, isto é, a prorrogação da concessão, que de 1893 se veio a estender até 1930. E quando se fez uma tentativa, em 1891, para a instalação do *elevated* no Rio de Janeiro, as companhias,

que exploravam o serviço de bondes, se reuniram e em memorial conjunto declararam ao Presidente da República:

"Nenhuma das Suplicantes deixa de ser grave e extensamente prejudicada, se tal perturbação e transgressão de seus contratos vier a se realizar. As do Jardim Botânico e S. Cristóvão, para se garantirem de concorrência de outras linhas futuras, sujeitaram-se aos ônus que lhes foram impostos, a saber: redução de preços das passagens, construção de novas linhas e outras obras de utilidade pública, reversão de todos os bens imóveis, móveis e semoventes, findo o prazo do contrato" (DUNLOP, ob. cit., pág. 177).

Reversão de todos os bens imóveis, móveis e semoventes, e não apenas do material fixo e rodante, como havia pretendido em 1882. E lá estava, na cláusula I, a compensação desejada e ardentemente pleiteada: a *prorrogação do prazo da concessão até 21 de dezembro de 1930, isto é, por mais 37 anos*, o que dava para ampliar o prazo total, que passava a ser de 72 anos, quando era apenas de 25 anos, no contrato primitivo sem reversibilidade dos bens. Realmente, no contrato de 30 de agosto de 1890, dizia a cláusula XIX

"Findo o prazo da concessão, a companhia ficará *ipso facto* dissolvida e reverterão para o patrimônio municipal, em bom estado de conservação, todos os bens que a Companhia possuir, imóveis, móveis e semoventes."

Convém, todavia, recordar — as coisas, passadas há tantos anos, no Brasil, são como se nunca houvessem ocorrido — que essa cláusula foi ajustada pelo então presidente da Intendência Municipal, Ubaldino do Amaral, e as companhias concessionárias, no caso a S. Cristóvão e a Jardim Botânico, que apenas contavam ainda, respectivamente, com 3 e 4 anos de concessão. A Intendência Municipal, por força do Decreto 50-A, de 7 de dezembro de 1889, embora nomeada pelo Governo, gozava de amplos poderes legislativos, inclusive o de rever, alterar, substituir, revogar os editos e posturas municipais.

Na sessão de 23 de julho de 1890 da Intendência, o Dr. Ubaldino do Amaral apresentou relatório de seus trabalhos, nos entendimentos havidos com as empresas concessionárias, fixando-se bases para a renovação do contrato, bases entre as quais figurava, sob o número 20, a que declarava: "Findo o prazo da concessão, a companhia ficará *ipso facto* dissolvida e reverterão para o patrimônio municipal, em bom estado de conservação, todos os bens que a Companhia possuir, imóveis, móveis e semoventes".

Submetidas a debate as bases adotadas, lê-se no Boletim da Intendência que, na sessão de 25 de julho:

“O conselho discutiu e aprovou as bases para os contratos entre a Intendência e as companhias ferroviárias do Jardim Botânico e S. Cristóvão.”

Sucedeu, porém, que a 14 de agosto tomou posse a nova Intendência nomeada e de que era presidente o Dr. José Felix da Cunha Menezes. Discutiu-se qual devia ser a atitude da Intendência, em face das bases já aprovadas, decidindo-se considerar que já estavam aprovadas — o que valia, de certo, por uma ratificação. Isso a 18 de agosto. Na sessão de 22 do mesmo mês, o presidente comunica que as Companhias aceitaram as bases aprovadas pela Intendência, “sendo que serão encaminhados todos os papéis ao Ministério do Interior, com o contrato definitivo”, assim submetido à aprovação do Governo Federal, não obstante o que preceituava o Decreto n.º 199, de 1890, em que o Governo Provisório transferia para a administração do Distrito Federal os serviços relativos a carris urbanos.

Na sessão de 29 de agosto da Intendência, verificou-se que, em ofício datado da véspera, 28, eram aprovados os contratos celebrados com as empresas concessionárias, para prorrogação dos prazos da concessão.

Tinha, pois, plena, irrecusável eficácia legislativa o ato da Intendência, incluindo entre as bases para os contratos e para a prorrogação da concessão, a reversão de “todos os bens que a Companhia possuir, imóveis, móveis e semoventes”.

Todos os bens que a Companhia possuir, imóveis, móveis e semoventes. Fórmula ampla, que não excetuou coisa alguma, e que resultou de audiência da Intendência Municipal, tendo, em consequência, *eficácia legal*. Não se excetua coisa alguma da reversibilidade, que não distingue entre os bens possuídos pela empresa. *Todos, por igual, são reversíveis.*

Não há como fugir ao que se encontra de preciso e categórico na cláusula, e à força legal de que ela se reveste, em consequência do pronunciamento da Intendência Municipal. Novo contrato — o de 25 de maio de 1900, feito dentro da autorização legislativa contida no Decreto n.º 739, de 17 de março de 1900 — aumentou de mais 30 anos o prazo da concessão, que assim deverá concluir-se em 1960 — o que representa, desde a concessão inicial, *um prazo de 92 anos* para a exploração do serviço e a amortização de capital que havia sido, como vimos, largamente suprido pelas rendas excessivas da concessão, no começo da exploração.

Mas há os Termos de 1909 e 1910. Vamos a eles, tal como os encontramos nas publicações da própria Companhia concessionária, *pois que não figuram, nem no Boletim da Prefeitura, nem no órgão oficial da Municipalidade.*

V. Os termos de 1909 e 1910

Os Termos dizem o seguinte:

“Aos vinte e dois dias do mês de julho de mil novecentos e nove, presentes na Prefeitura do Distrito Federal o Sr. General

Francisco Marcelino de Souza Aguiar, Prefeito do Distrito Federal, e o Sr. Jerônimo Francisco Coelho, Diretor Geral de Obras e Viação da Prefeitura do Distrito Federal, compareceu o Sr. Dr. Arthur Getúlio das Neves, como Diretor Presidente da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, para assinar o presente termo de acordo, que entre si fazem a Prefeitura do Distrito Federal e a mesma Companhia, para o fim de regular a questão de impostos prediais, mediante as seguintes cláusulas:

I — São isentos de impostos de décima urbana todos os prédios da Companhia, privativos de seu serviço contratual e privilegiado de transporte de passageiros e cargas, tais como usinas produtoras de energia elétrica, oficinas de construção e reparação, cocheiras, estações, depósitos de carros e de materiais, escritórios de serviços técnicos.

II — Ficam sujeitos ao mesmo imposto de décima urbana todos os prédios da Companhia, cujos fins sejam estranhos a esses mesmos serviços e de que a Companhia se utilize para outros misteres, ou que possa usufruir renda por aluguel.

III — Os prédios de que cogita a cláusula I, isto é, os isentos do respectivo imposto de décima urbana, reverterão para a Municipalidade no fim do prazo das concessões da Companhia, e os de que trata a cláusula II, isto é, os sujeitos ao referido imposto de décima urbana, não são reversíveis para a Municipalidade, sendo, portanto, de livre propriedade da Companhia.

IV — Quando o prédio tiver parte destinada a fins de serviço contratual privilegiado da Companhia e parte destinada a fins estranhos, a cada uma dessas partes se aplicarão respectivamente as disposições das cláusulas anteriores, isto é, haverá no mesmo prédio parte isenta de impostos e reversível para a Municipalidade, e parte sujeita a impostos e de livre propriedade da Companhia.

V — Para fixação das estipulações das cláusulas anteriores, apresenta a Companhia, neste ato, uma relação dos seus prédios atuais em que são consignadas as distinções acima estabelecidas, relação essa acompanhada das plantas respectivas, sendo tudo rubricado em duplicata pelos representantes da Prefeitura e da Companhia, como complementos deste acordo, que passa a fazer parte integrante dos contratos da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico com a Prefeitura Municipal.

VI — Se, de futuro, a Companhia adquirir por qualquer título, ou edificar, nos terrenos que já possui ou que venha a possuir, prédios ou partes de prédios, destinados a fins de seu serviço privilegiado, tais como outras estações, usinas, cocheiras ou depósitos, a eles se aplicarão as disposições da cláusula I e da primeira parte da cláusula III, isto é, ficarão isentos de impostos e reverterão para a Municipalidade..

VII — Se, ao contrário, ainda de futuro, algum ou parte de algum dos prédios atuais da Companhia, por acôrdo com a Prefeitura e mediante as devidas compensações, deixar de se destinar aos fins de serviços privativos e privilegiados da Companhia, como, por exemplo, na hipótese de mudança ou substituição de estações, supressão ou mudança de usina, a esses prédios ou parte do prédio se aplicarão as disposições da cláusula II e da segunda parte da cláusula III, isto é, passará a ficar sujeito ao impôsto de décima urbana e não mais reverterá para a Municipalidade, ficando, portanto, de livre propriedade da Companhia.

VIII — A Prefeitura, em virtude do presente acôrdo, fará sustar todos os processos de executivo fiscal que correm contra a Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico no Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal.

IX — Por fôrça também dêste acôrdo com a Prefeitura, a Companhia é relevada de tôdas as multas em que porventura tenha incorrido ou venha a incorrer até o momento da ultimação do mesmo acôrdo, em suas medidas de final execução, quanto aos impostos daqueles prédios que a eles ficam sujeitos.

X — Fica estabelecido que compete à Municipalidade pagar as custas judiciais referentes aos prédios isentos de impostos e que são reversíveis, e à Companhia, ao contrário, pagar as custas atinentes aos prédios sujeitos a impostos e que não são reversíveis para a Municipalidade, nos processos executivos sustados em virtude do presente acôrdo.

XI — Para a devida execução dêste mesmo acôrdo, a Prefeitura mandará proceder imediatamente a uma revisão nos lançamentos dos prédios da Companhia, sendo dadas as devidas baixas nos bens isentos, e fazendo-se as necessárias distinções nos lançamentos para os efeitos das cláusulas IX e X dêste termo.

E, para constar, lavrou-se o presente termo que, depois de lido e achado conforme, é assinado pelo Sr. General Francisco Marcelino de Souza Aguiar, Prefeito do Distrito Federal, pelo Sr. Dr. Jerônimo Francisco Coelho, Diretor Geral de Obras e Viação da Prefeitura do Distrito Federal, pelo Sr. Dr. Arthur Getúlio das Neves, como Diretor-Presidente da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, pelas testemunhas abaixo e por mim, Pedro Zamith, auxiliar da Diretoria Geral de Obras e Viação que o escrevi. — Rio de Janeiro, 22 de julho de 1909. — F. M. de Souza Aguiar. — Jerônimo Francisco Coelho. — Arthur Getúlio das Neves. — Álvaro de Castilho. — Vasco de Araújo Gama. — Pedro Zamith.”

“Aos vinte e nove dias do mês de abril do ano de mil novecentos e dez, presentes na Prefeitura do Distrito Federal o Sr. Coronel Inocêncio Serzedello Corrêa, Prefeito do Distrito Fe-

deral, e o Sr. Dr. Jerônimo Francisco Coelho, Diretor Geral de Obras e Viação da Prefeitura do Distrito Federal, compareceu o Sr. Dr. Arthur Getúlio das Neves, como Diretor-Presidente da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, para assinar o presente termo de acôrdo, que entre si fazem a Prefeitura do Distrito Federal e a mesma Companhia, adicional ao de 22 de julho de 1909, para regular a questão de impostos prediais, mediante as seguintes cláusulas:

I — Tôdas as vêzes que prédios ou parte de prédios da Companhia, destinados a seu serviço contratual e privilegiado de transporte de passageiros e cargas, deixarem, ainda que provisoriamente, de ter esta aplicação, poderá a Companhia alugá-los ou arrendá-los, mas, enquanto isto se der, pagará o respectivo impôsto predial da parte ou do todo porventura alugado ou arrendado, ficando entendido, porém, que, apesar dêste destino transitório, continua o prédio ou parte do prédio, temporariamente alugado ou arrendado, a ser reversível para a Municipalidade, no fim do prazo das concessões da Companhia.

II — A Companhia fará à Prefeitura a necessária comunicação, sempre que tiver de usar da opção de destinar o prédio ou parte do prédio a aluguel ou arrendamento, ou de voltar a utilizá-lo para seu serviço contratual e privilegiado, para os efeitos do pagamento ou da isenção do impôsto predial respectivo no exercício ou exercícios interessados, conforme está estabelecido no acôrdo de 22 de julho de 1909.

III — Em virtude dêste termo, fica desde já a Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico autorizada a arrendar parte do prédio da Rua Cristóvão Colombo que ocupa atualmente o terreno em que estavam edificadas os prédios ns.º 29 e 31, antigos, pagando o respectivo impôsto predial durante o tempo em que estiver arrendado ou alugado, continuando, porém, êste prédio a reverter para a Municipalidade no fim do prazo das concessões da Companhia.

IV — Subsistem tôdas as cláusulas do citado acôrdo de 22 de julho de 1909 e de que êste é um termo adicional.

E, para constar, lavrou-se o presente termo que, depois de lido e achado conforme, é assinado pelo Sr. Dr. Inocêncio Serzedello Corrêa, Prefeito do Distrito Federal, pelo Sr. Dr. Jerônimo Francisco Coelho, Diretor Geral de Obras e Viação da Prefeitura, pelo Sr. Dr. Arthur Getúlio das Neves, como Diretor da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, e por mim, Honório Bastos de Carvalho, funcionário da Diretoria Geral de Obras e Viação da Prefeitura do Distrito Federal, que o escrevi. Rio de Janeiro, 29 de abril de 1910. — Inocêncio Serzedello Corrêa. — Jerônimo Francisco Coelho. — Arthur Getúlio das Neves. — Honório Bastos de Carvalho.”

VI. A interpretação dos termos de 1909 e 1910

Leiamos detidamente êsses dois termos, de 1909 e 1910. O primeiro isenta de impostos de décima urbana todos os prédios da Companhia, privativos de seu serviço contratual e privilegiado de transporte de passageiros e cargas. Inclui nessa categoria *usinas produtoras de energia elétrica, oficinas de construção e reparação, cocheiras, estações, depósitos de carros e de materiais, escritórios de serviços técnicos*. Todos êsses bens reverteriam para a Municipalidade, no fim do prazo das concessões da Companhia.

Admitia, entretanto, êsse Termo de 22 de julho de 1909 que houvesse outra categoria de bens, sujeitos ao impôsto de décima urbana e na qual se incluíriam “todos os prédios da Companhia, cujos fins sejam estranhos a êsses mesmos serviços e de que a Companhia se utilize para outros misteres, ou de que possa usufruir renda por aluguel. “Essa segunda categoria não seria reversível para a Municipalidade — diz o Termo — “sendo, portanto, de livre propriedade da Companhia”.

Entre essas duas categorias, inscrevia-se uma terceira série de bens, os que tivessem parte destinada a fins de serviço contratual e parte destinada a fins estranhos. Nessa hipótese, “a cada uma dessas partes se aplicarão respectivamente as disposições das cláusulas anteriores, isto é, haverá no mesmo prédio parte isenta de impostos e reversível para a Municipalidade, e parte sujeita a impostos e de livre propriedade da Companhia”.

Para a aplicação dessas normas, a Companhia deveria apresentar, no ato da assinatura do termos, “uma relação de seus prédios atuais em que são consignadas as distinções acima estabelecidas, relação essa acompanhada das plantas respectivas, sendo tudo rubricado em duplicata pelos representantes da Prefeitura e da Companhia, como complementos dêsse Acôrdo”.

Havia que pensar, todavia, em duas outras hipóteses, a saber:

- a dos bens adquiridos depois do Termo;
- a da transformação futura de bens isentos em bens tributáveis.

Para o primeiro caso se criou a cláusula VI. Os bens adquiridos depois da assinatura do Termo de 1909, ou dos prédios, ou parte dos prédios adquiridos, ou edificados, depois dessa data, “destinados a fins de serviço privilegiado, tais como outras estações, usinas, cocheiras ou depósitos”, ficariam sujeitos à reversão e isentos do impôsto de décima urbana. Diz precisamente a referida cláusula VI: “ficarão isentos de impostos e reverterão para a Municipalidade”.

Quanto aos bens que se tornassem inúteis ao serviço da Companhia, estipulava a cláusula VII:

“Se, ao contrário, ainda de futuro, algum ou parte de algum dos prédios atuais da Companhia, por acôrdo com a Prefeitura e mediante as devidas compensações, deixar de se destinar aos fins de serviços privativos e privilegiados da Companhia, como, por exemplo, na hipótese de mudança ou substituição de estações, supressão ou mudança de usina, a êsse prédio ou parte de

prédio se aplicarão as disposições da cláusula n.º II e da segunda parte da cláusula III, isto é, passará a ficar sujeito ao impôsto de décima urbana e não mais reverterá para a Municipalidade, ficando, portanto, de livre propriedade da Companhia.”

Admitindo, entretanto, essa liberação, o termo de 1909 era explícito, insofismável, quando estipulava que essa liberação dos “fins de serviços privativos e privilegiados da Companhia” se efetivaria,

“e mediante as devidas compensações”.

Que compensações? Evidentemente as que correspondessem à parcela dos direitos da Prefeitura, nessas propriedades resolúveis.

O Termo de 1910 restringiu ainda, e substancialmente, essas concessões do Termo de 1909. Assim é que êle vinha declarar, na cláusula I:

“Tôdas as vêzes que prédios ou parte de prédios da Companhia, destinados a seu serviço contratual e privilegiado de transporte de passageiros e cargas, deixarem, ainda que provisoriamente, de ter esta aplicação, poderá a Companhia alugá-los ou arrendá-los, mas, enquanto isto se der, pagará o respectivo impôsto predial da parte ou do todo porventura alugado ou arrendado, ficando entendido, porém, que, apesar dêsse destino transitório, continua o prédio ou parte do prédio, temporariamente alugado ou arrendado, a ser reversível para a Municipalidade, no fim do prazo das concessões da Companhia.”

Para a aplicação dêsse preceito, a Companhia faria à Prefeitura a necessária comunicação, sempre que tivesse de usar da opção de destinar o prédio, ou parte do prédio, a aluguel ou arrendamento, ou de voltar a utilizá-lo para seu serviço contratual e privilegiado, para os efeitos do pagamento ou da isenção de impôsto predial respectivo, no exercício ou exercícios interessados, conforme estava estabelecido no acôrdo de 22 de julho de 1909. Mas o que ficava mais do que claro, era que essa autorização para o uso do imóvel, ou fins estranhos ao serviço contratual e privilegiado, não atingia o regime de reversibilidade, fixado no contrato. Para evidência dessa conclusão encontramos, no próprio Termo de 1910, a decisão dada num caso concreto: o do arrendamento de parte do prédio da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, situado à Rua Cristóvão Colombo. Autorizava-se o arrendamento, suspendia-se o regime de isenção, mandando-se cobrar o impôsto de décima urbana correspondente “durante o tempo em que estiver arrendado ou alugado” o imóvel

“continuando porém (diz o Termo) êste prédio a reverter para a Municipalidade no fim do prazo das concessões da Companhia.”

Embora declarando que subsistiam tôdas as cláusulas do Termo de 1909, o que é certo, e incontestável, é que o Termo de 1910 derogou-lhe as cláusulas IV e V, de modo que tudo que resultou desses dois Acordos foi:

a) a liberação dos bens constantes da lista apresentada no momento da assinatura do Termo de 1909;

b) a reafirmação da reversibilidade em face dos bens, que se tornassem inúteis ao serviço da Companhia, ou houvessem sido adquiridos depois do Termo de 1909.

Quando muito se poderia dizer que continuava ainda em vigor o texto da cláusula VII, do Termo de 1909, admitindo a liberação de bens reversíveis, mas, isso mesmo, dentro das condições estabelecidas no próprio Termo, isto é:

“mediante as devidas compensações”.

E estamos argumentando como se valessem de alguma coisa êsses dois Termos. Admitimos, por hipótese, que êles pudessem ter alguma eficácia e, apesar disso, nada encontramos nêles, que possa abonar a prática, que se vem admitindo, das *liberações gratuitas*, ou cobertas, apenas, por uma compensação irrisória, sem qualquer relação com o valor patrimonial correspondente à situação de uma propriedade resolúvel, sujeita a um Termo próximo de resolubilidade.

Mas se aprofundarmos a análise, vamos ver que êsses dois Termos — sobretudo o de 1909, que altera contrato aprovado por lei, ou resultante de autorização legal — nada podem valer, pois que são, antes de tudo, *Termos clandestinos*.

VII. Termos clandestinos

O confronto desses termos nos conduz a conclusões curiosas. Os que feito de maneira regular, no uso de competência indiscutível das autoridades os contratos de concessão; os que se firmaram com a Companhia do Jardim Botânico derogam, em parte, o contrato de concessão.

Mas há pior: o termo relativo à Companhia de Carris Urbanos foi feito de maneira regular, no uso de competência indiscutível das autoridades que o firmaram; os outros não somente deixaram de parte a competência das autoridades, ou dos poderes, que haviam firmado o contrato, como desobedeceram às normas de publicidade dos atos administrativos. São *termos clandestinos*. Não figuram no Boletim da Prefeitura, nos volumes correspondentes a 1909 e 1910. Também não apareceram no próprio órgão oficial da Prefeitura, que era, no tempo, *O País*. Pelo menos, a que nesse sentido empreendemos, foi infrutífera.

O primeiro termo — o de 22 de julho de 1909 — apresenta uma circunstância curiosa. Foi assinado no mesmo dia em que se lavrava o decreto de exoneração do Prefeito que o assinava, o General Souza Aguiar. Mas não apareceu no jornal oficial da Prefeitura; nem no Boletim da Municipalidade, como também não se publicou o Termo de 29 de abril de 1910.

Debalde os procuramos nas coletâneas de legislação municipal, como a que foi organizada pelos funcionários Ivo Pagani, Guilherme Paranhos Veloso e Alexandre Dias.

TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, pronunciando a respeito de pareceres, que sustentavam a necessidade da publicação de atos administrativos, observava, com a dignidade que lhe é habitual :

“E, a meu ver, tem razão aquêle órgão de administração, não somente em face dos princípios gerais de direito, como ainda perante a boa doutrina, que subordina a validade dos atos jurídicos, entre os quais se acham os atos administrativos, à publicidade, de momento que esta se considera indispensável à obrigatoriedade dos atos geradores de direitos. Pela publicidade, torna-se possível fiscalizar a administração e dar conhecimento a todos os interessados dos atos e decisões administrativas. Somente a prova inequívoca da ciência do ato, por parte dos interessados, pode suprir àquela publicidade, salvo os casos em que impõe a lei esta condição para a validade do ato administrativo” (*Pareceres*, pág. 573).

Lembra TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI que WALINE resume a doutrina francesa, quando afirma que o ato administrativo “n'est pas opposable aux tiers, tant qu'il n'est pas porté officiellement à leur connaissance par voie de notification ou de publication. Il est de même sans force obligatoire dans la mesure où il se réfère à un document non publié” (*Manuel Ele. de Droit Administratif*, 4.^a edição, pág. 363).

Em outra de suas obras, afirma TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, de forma ainda mais peremptória :

“A publicidade é inerente a todo ato administrativo e constitui, por isso mesmo, salvo determinação legal expressa, condição para a sua validade. Decorre este princípio da necessidade da obrigatoriedade dos atos administrativos, quando esta se exerce *erga omnes*, bem como da mais absoluta fiscalização pelo público da atividade administrativa, especialmente aquela que representa ônus financeiro para o Estado” (*Tratado de Direito Administrativo*, II, 306).

Razão tem OTTO MAYER, quando distingue entre a regra de direito e o ato administrativo de caráter individual e faz da publicação da primeira uma das exigências, ou requisitos, do Estado de direito. “A regra de direito, escreve êle, dirige sua determinação a todos aquêles a quem concerne, ao público ou, pelos menos, aos que, sem estar designados individualmente, apresentam, sem embargo, as condições previstas. Em consequência, a forma de notificá-las é a declaração da vontade dirigida a todos, a *publicação*”. “A publicação, acrescenta OTTO MAYER, tem por objeto fazer do conheci-

mento da declaração uma espécie de bem comum social” (*Derecho Administrativo Aleman*, B. Aires, 1950, vol. II, pág. 47).

GABINO FRAGA também reconhece os fundamentos éticos e jurídicos dessa obrigação de publicação, quando escreve, excelentemente:

“A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado; la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba, sino principalmente para la existencia del acto, y es que en esta última rama del derecho, el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa” (*Derecho Administrativo*, pág. 180).

G. JÉZE não é menos preciso na sua doutrinação:

“La sanction de la nullité pour vice de forme est la règle très générale en *droit public*, alors qu'elle n'a pas la même étendue d'application, ni la même énergie de sanction en droit privé. La raison est celle qui domine tout le droit public: las nécessités du bon fonctionnement des services publics”. Acrescenta êle mais adiante: “En droit public, au contraire, les formes sont des garanties automatiques imaginées par les lois ou les réplements pour assurer le bon fonctionnement des services publics, en empêchant les décisions irrefléchies, natives, insuffisamment étudiées” (*Les Principes Généraux*, III, pág. 277).

No caso presente, tratava-se de um contrato resultante de uma lei municipal e o Termo aditivo tomava, por isso mesmo, o sentido de uma regulamentação, na organização de uma concessão de serviço público. Envolvia, também, uma alteração na cláusula de reversão, o que exigia o conhecimento não apenas dos interessados diretos, como de todo o povo que, pagando tarifas, tinha o direito de saber se estava, ou não, amortizando propriedade reversível. Não era também possível subtrair ao conhecimento do Poder Legislativo do Município uma regulamentação, que pretendia estar em consonância com as determinações do Conselho Municipal. Impunha-se, por todos êsses aspectos, a publicação dos termos, para conhecimento do Poder Legislativo, dos usuários da concessão e do próprio povo, que naturalmente pretenderia exercer seu direito de fiscalização, em matéria de tanta importância e de tanta significação para o patrimônio da Municipalidade.

Essa obrigação era tanto mais imperiosa, quanto a primeira Lei Orgânica no período republicano — a Lei n.º 85, de 20 de setembro de 1892, dispunha taxativamente:

“A máxima publicidade será dada aos atos da Municipalidade que acarretem encargos para o Município” (art. 44).

Êsse preceito se incorporou à consolidação aprovada pelo Decreto n.º 5.160, de 8 de março de 1904, passando a ser o art. 109 dêsse novo diploma legal.

Dir-se-á que o Termo de 1909 não acarreta encargos, mas significa mais do que isso: expressa uma renúncia a direitos patrimoniais e acaba representando um encargo, quando a concessão vier a reverter para o Município, privada da maior parte de suas propriedades imóveis, consideradas, em outros tempos, necessárias ao seu serviço presente ou à sua expansão futura. E êsse encargo virá a pesar não somente sobre a administração, como sobre toda a comunhão, que paga as tarifas dos serviços públicos. A falta de publicidade é, no caso, nulidade por ausência de formalidade essencial.

VIII. Os termos em face do contrato

Há que distinguir entre os dois termos, o de 22 de julho de 1909 e o de 29 de abril de 1910. O de 29 de abril de 1910 só nos parece exorbitante num ponto: quando declara, na cláusula IV, que:

“Subsistem tôdas as cláusulas do citado acôrdo de 22 de julho de 1909 e de que êste é um termo adicional.”

Fora dessa cláusula, o termo de 1910 nos parece regular, pois que vale, na realidade, não como negação da reversibilidade, mas antes como confirmação e reiteração dela. Na substância, o que êle prescreve é, mais ou menos, o que se veio a adotar mais tarde com a Companhia de Carris Urbanos, isto é, com as empresas que ela reuniu, a S. Cristóvão, Vila Isabel e Carris Urbanos. Regulamentou-se o regime dos bens desnecessários à concessão, estabelecendo-se a possibilidade de sua locação, ou de seu arrendamento, em benefício da concessionária, cobrando-se sobre êles os impostos municipais.

Já o Termo de 22 de julho de 1909 começa isentando de impostos todos os prédios da Companhia, privativos de seus serviços, mas sujeita ao impôsto de décima “todos os prédios da Companhia, cujos fins sejam estranhos a êsses mesmos serviços e de que a Companhia se utilize para outros misteres, ou que possa usufruir renda por aluguel”. Estabelecida essa diferença quanto à tributação, acrescenta o Termo de 22 de julho de 1909 — tal como figura nas publicações da concessionária:

“Os prédios de que cogita a cláusula I, isto é, os isentos do respectivo impôsto de décima urbana, reverterão para a Municipalidade no fim do prazo das concessões da “Companhia e os de que trata a cláusula II, isto é, os sujeitos ao referido impôsto de décima urbana, não são reversíveis para a Municipalidade, sendo, portanto, de livre propriedade da Companhia.”

Esse é o regime do Têrmo de 1910. Bastaria que a Companhia suprimisse a utilização de um imóvel, de uma estação, de uma oficina, de uma usina, e o incluísse entre os bens tributados, para que, em face do Têrmo, pudesse deixar o bem de ser reversível, pagas as devidas compensações. Mas o contrato aprovado por lei não dizia isso — o que êle declarava é que eram *reversíveis* todos os bens. Não podia o Poder Executivo, no exercício de sua faculdade regulamentadora, declarar *irreversíveis* bens, que a lei considerara *reversíveis*. Se o Têrmo de 1909 houvesse sido submetido ao Poder Legislativo e houvesse tido a sua aprovação, não diríamos nada, entendendo que fôra derogado o regime, que a Intendência Municipal aprovara. Mas sem pronunciamento do Legislativo, não é possível atribuir a um Têrmo da administração e, pior do que isso, a um *Têrmo clandestino*, a eficácia necessária *para derogar a lei*.

O Decreto n.º 5.160, de 8 de março de 1904, consolidando as leis federais sôbre a organização do Distrito Federal, atribuía ao Conselho Municipal competência para “criar e regular todos os serviços referentes a viação urbana” (art. 12, § 23), decretar todos os impostos, que não forem da privativa competência da União (art. 12, § 6.º), regular a administração, arrendamento, fôro e aluguel dos bens móveis e imóveis municipais (art. 12, § 8.º). Funções indelegáveis, como prescrevia o art. 16. Ao Prefeito competia, por fôrça da mesma lei, “executar e fazer cumprir tôdas as deliberações ou ordens do Conselho, quando estiverem devidamente promulgadas” (art. 27, § 2.º), assim como “expedir regulamentos para a execução das deliberações do Conselho e dos serviços municipais” (art. 27, § 8.º). Qualquer um desses preceitos seria suficiente para impedir que se pudesse considerar legítimo o Têrmo de 1909, pois que constituía invasão no regular o serviço de viação urbana. A competência para regular a administração dos bens móveis e imóveis municipais não poderia deixar de incluir, entre os poderes implícitos, o de dispor também quanto à administração dos bens reversíveis, sobretudo quando essa reversibilidade derivava de lei, aprovando contrato e decidindo da concessão de um privilégio, para a exploração do serviço público. A competência para decretar impostos envolve a da isenção, de modo que somente quem pode decretar impostos tem competência para alterar o regime da tributação, ou da isenção. Por último, há a questão dos limites do poder regulamentar, que o Prefeito exerceria “para a execução das deliberações do Conselho” e não para modificá-las, ou derogá-las. ESMEIN já o dizia: “O regulamento feito em execução da lei lhe é completamente subordinado. Não pode senão desenvolver e completar nos detalhes as regras que estabelecer; *não pode nem derogá-la, nem contrariá-la; deve respeitá-la no seu espírito*” (ESMEIN, *Éléments de Droit Constitutionnel*, 1914, pág. 536). JOÃO BARBALHO, frisando que o poder regulamentar se destina à “fiel execução” das leis, “sem alterá-la em coisa alguma”, lembra a lição de PIMENTA BUENO, segundo a qual o “*poder executivo cometeria grave abuso*”, no

“ampliar, restringir, ou modificar direitos e obrigações, porquanto a faculdade lhe foi dada para fazer observar fielmente a

lei, e não para introduzir mudança ou alteração alguma nela; para manter os direitos e obrigações como foram estabelecidos e não para acrescentá-los ou diminuí-los; para obedecer ao legislador e não para sobrepor-se a êle.”

Igual abuso haveria no exercício do poder regulamentar:

“Em facultar ou proibir diversamente do que a lei estabelece, por quanto deixaria esta de ser qual fôra decretada, passaria a ser diferente, quando a obrigação do govêrno é ser em tudo e por tudo fiel e submisso à lei” (JOÃO BARBALHO, *Comentários*, 2.ª ed., págs. 245-250; PIMENTA BUENO, *Direito Público*, pág. 237).

RUI BARBOSA também nos ensina:

“No Império, como na República, o Poder Executivo expedia regulamentos para a execução das leis, e se êles se exce-diam, eram abusos de autoridade, a que os Tribunais muitas vezes negavam execução, devendo negar-lh'a sempre. O des-mando não era raro sob a nossa Monarquia (de que a República se mostra aluna aproveitada), como não tem sido noutras” (*Comentários*, vol. III, pág. 210).

Pois êsse é o caso a que nos defrontamos. Obrigado o Poder Executivo a ser fiel executor das “deliberações” do Conselho Municipal, em assunto de indiscutível competência legislativa, como o das concessões de serviços públicos fundados em privilégio e na exploração da propriedade comum, deixava o Prefeito, já demissionário (o Têrmo é do mesmo dia de sua exoneração da Prefeitura), o que se dispunha no contrato aprovado pelo Conselho, para alterar, ampliar e restringir direitos e obrigações, definidos por decisão legislativa. A Intendência estabelecera, no contrato, a reversibilidade do todos os bens da concessão; o Regulamento, sob a forma de um Têrmo clandestino, declarava *não reversíveis* bens, que a lei tornara reversíveis. Caso típico de *abuso de direito*, no exercício do poder regulamentar, não podendo, por isso mesmo, prevalecer.

Além do mais, poderíamos dizer que o Têrmo de 1909 fôra revogado pelo de 1910. É verdade que êste se declarava aditivo ao de 1909, mas o certo é que, enquanto o de 1909 diz “não são reversíveis para a Municipalidade, sendo, portanto, da livre propriedade da Companhia” os imóveis sujeitos a impostos de décima urbana, o Têrmo de 29 de abril de 1910 — posterior ao de 1909 — vem lembrar:

“ficando entendido, porém, que apesar dêsse destino transitório, *continua o prédio ou parte, temporariamente alugado, ou arrendado, a ser reversível para a Municipalidade.*”

IX. O impôsto, como fórmula de liberação de reversibilidade

Argumenta a concessionária com o regime do impôsto e da isenção, procurando firmar a tese geral de que os bens isentos são reversíveis, e irreversíveis os demais, que estejam sujeitos aos tributos municipais.

Sustenta a concessionária que é de regra, nos contratos de concessão, a isenção de impostos em favor do concessionário. Invoca a cláusula 43 do contrato de 6 de novembro de 1907, com a rede unificada (atual Companhia de Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro) e segundo a qual, findo o prazo da concessão, reverterão para o domínio da Prefeitura Municipal todo o material fixo e rodante das Companhias e Empresas, e bem assim os imóveis, carros, usinas motoras, oficinas, estações, depósitos e tôdas as demais *dependências especiais e próprias dos serviços dêste contrato*, sem indenização de espécie alguma. Entende a concessionária que a expressão “dependências especiais e próprias dos serviços dêste contrato” restringe o sentido da oração anterior, de modo que só revertam o material fixo e rodante, imóveis, etc. “Especiais e próprios dos serviços dêste contrato”. A interpretação que se pode aceitar é a que acrescenta as duas orações, somando a primeira à segunda, e não diminuindo a primeira oração por fôrça dos termos da segunda. Reverte tudo. Reverte o material fixo e rodante, reverterem os imóveis, os carros, as usinas motoras, as oficinas e estações; reverterem, ainda, “tôdas as demais dependências especiais e próprias dos serviços dêste contrato”.

O histórico da cláusula 43 não permite nenhuma dúvida a êsse respeito, quando se considera que o projeto de contrato encaminhado ao Conselho Municipal, ressaltava expressamente a faculdade, para a concessionária, de alienar “qualquer dos seus bens de raiz, sem ouvir a Prefeitura, que não poderá se opor, quando assim o exigir o equilíbrio financeiro das companhias ou empresas, ou quando *se tratar de bens, que não sejam necessários ao serviço especial, a que as companhias ou empresas se obrigam*”. As Comissões do Conselho Municipal não concordaram, porém, com a parte final da cláusula, entendendo que ela importava “implicitamente, permissão para a alienação de bens que respondem pela execução do contrato e que em determinado tempo deverão pertencer à Municipalidade”. Daí a redação do Decreto legislativo n.º 1.142, de 1907, *excluindo do contrato, expressamente, aquela faculdade de dispor de bens desnecessários ao serviço concedido*. Como dizer, agora, que se manteve faculdade, que a lei suprimiu do projeto, dando-se as razões dessa supressão, no parecer das Comissões do Conselho Municipal?

O que não quer dizer que o regime de isenção possa prevalecer quanto a bens, estranhos ao serviço concedido. Estranhos, vejamos bem, quanto ao *uso* e não quanto à propriedade. E a razão é óbvia. Se um imóvel, adquirido com os próprios recursos da concessão, ou por meio de aplicação de capital, que a cláusula da reversão torna recuperável pela amortização, vem a ser arrendado pela concessionária a um particular, surge um elemento novo, estranho à previsão contratual: a receita do arrendamento. Se a concessionária não aplica êsse bem no serviço concedido, se não o utiliza e ainda

sobre êle obtém uma receita suplementar, é justo que nesse arrendamento haja impôsto, em consequência do *uso* de imóvel da concessão, dado o caráter restritivo da isenção, limitando ao serviço concedido. Mas essa *tributação*, não significa *liberação* do imóvel, por uma série de razões, que convém examinar.

Inicialmente, quem decide da tributação não é, em regra, o órgão próprio para informar os processos atinentes ao patrimônio municipal. Basta uma decisão de repartição arrecadadora, para que o tributo se aplique; e a renúncia à reversibilidade exigiria o pronunciamento não somente do Departamento do Patrimônio, como do Legislativo Municipal. Em segundo lugar, tributar um imóvel, no caso, não significa reconhecer que se transformou a sua situação patrimonial, mas tão-somente que seu *uso* se modificou. O beneficiário de uma isenção não pode estender a terceiros (inquilino ou rendeiro), a imunidade que lhe foi outorgada de maneira restrita, como tôdas as isenções. Em terceiro lugar, um imóvel isento durante 80, 90 anos, dentro de uma concessão, não poderia pretender liberação pela isenção admitida num ano, por fôrça de um destino, que pode ser provisório, ou pode não ser conveniente à própria continuidade do serviço, ou à sua realização em melhores condições de eficiência.

Vamos ver, aliás, que a tese da tributação equivalendo a liberação não encontra apoio, nem nos próprios Termos, com que se procura amparar a concessionária. A cláusula VII do Termo de 22 de julho de 1902 dizia:

“Se, ao contrário, ainda de futuro, algum ou parte de algum dos prédios atuais da Companhia, por acôrdo com a Prefeitura e mediante as devidas compensações, deixar de se destinar aos fins de serviços privativos e privilegiados da Companhia, como, por exemplo, na hipótese de mudança ou substituição de estações, supressão ou mudança de usina, a êsse prédio, ou parte do prédio, se aplicarão as disposições da cláusula II e da segunda parte da cláusula III, isto é, passará a ficar sujeito ao impôsto de décima urbana e não mais reverterá para a Municipalidade, ficando, portanto, de livre propriedade da Companhia.”

Como se vê, não era automática a liberação. Subentendia ela um acôrdo com a Prefeitura e exigia as “devidas compensações” que, no caso, tinham um sentido evidente de *indenização* pela renúncia à reversibilidade. Podemos dizer, pois, que, em face do próprio Termo de 1909, não era a tributação que fundamentava a liberação, mas a *compensação*, com que se atendia ao “valor patrimonial” correspondente ao direito do poder concedente.

O Termo de 29 de abril de 1910 foi ainda mais claro na exposição dêsses aspectos da reversibilidade, quando dispôs, na cláusula I:

“Tôdas as vêzes que prédios ou parte de prédios da Companhia, destinados a seu serviço contratual e privilegiado de

transporte de passageiros e cargas, deixarem, ainda que provisoriamente, de ter esta aplicação, poderá a Companhia alugá-los, ou arrendá-los, mas, enquanto isto se der, pagará o respectivo imposto predial da parte ou do todo porventura alugado ou arrendado, ficando entendido, porém, que, apesar deste destino transitório, continua o prédio, ou parte do prédio, temporariamente alugado ou arrendado a ser reversível, para a Municipalidade, no fim do prazo das concessões das Companhias.”

Dentro desse regime se estabeleceu, nesse mesmo Termo de 1910, a situação do prédio da Rua Cristóvão Colombo ns.º 29 e 31, antigos, determinando-se o pagamento de impostos, mas advertindo expressamente o Termo:

“... continuando, porém, este prédio a reverter para a Municipalidade, no fim do prazo das concessões da Companhia.”

O Termo de 3 de setembro de 1915, firmado com as rêsdes unificadas (São Cristóvão, Vila Isabel e Carris Urbanos), admitindo o arrendamento, ou locação, e autorizando a cobrança dos impostos municipais, explicava, de modo a não permitir dúvidas:

“... ficando, porém, entendido que, apesar deste destino transitório, continua o prédio ou parte do prédio, temporariamente alugado ou arrendado, a ser reversível para a Municipalidade, nos termos e pela forma da cláusula 43 do contrato de 6 de novembro de 1907.”

Não há, pois, nem nos contratos, nem mesmo nos Termos a que se apegam a concessionária, qualquer apoio para a sua tese de que a tributação vale liberação. Ao contrário, o que se vê é a afirmação nítida e insofismável da tese oposta, a de que o tributo não impede, nem prejudica, a reversão do bem tributado. Havendo lealdade, aliás, nem seria possível pretender levar tão longe os efeitos de decisão de repartição arrecadadora, que não entra na análise do contrato de concessão, nem estaria habilitada, pela sua competência específica, para um pronunciamento dessa natureza.

Admitimos, todavia, que são esses processos indiretos (diríamos melhor subreptícios), os que costumam convir a pretensões dessa espécie. Pede-se a supressão de isenção, para chegar à liberação do imóvel. Deduz-se do simples pagamento do imposto uma renúncia a direitos e a valores patrimoniais, que somente o Poder Legislativo poderia autorizar e consentir, pois que a reversão resultante do contrato aprovado pelo Poder Legislativo não pode desaparecer por força de um ato de rotina de repartição arrecadadora, que se não detivera na apreciação do direito das partes interessadas numa guia de transmissão, como se não detêm no exame desse direito as

repartições que concedem licença para construir, ou que aprovam planos de loteamento.

São, na substância, atos de simulação, com que se pleiteia um ônus (a tributação), visando um benefício consideravelmente maior — a liberação da reversibilidade, quando esse benefício exige o pronunciamento de autoridade, que são, de regra, omitidas no processo da supressão da isenção. Procura-se, desse modo, evitar o pronunciamento do Poder Legislativo, e até mesmo o estudo da questão fundamental, que é a renúncia à reversibilidade, transformando-se tudo isso num meio expediente... de suspensão de isenção fiscal! Como artifício, habilidade e solércia, pode ser admirável; como solução jurídica, ninguém, de boa fé, poderá contestar a sua imensa e insanoável precariedade.

X. A natureza do direito do concessionário sobre a coisa reversível

Não fugiremos aqui à questão, que mereceu maior desenvolvimento, no brilhante parecer do Sr. SABÓIA DE MEDEIROS. Contesta o eminente jurista que o concessionário tenha apenas o direito de uso e gozo sobre a coisa reversível. Tive oportunidade de citar a opinião de juristas brasileiros, que assim pensavam. Não me limitei — como se concluirá da leitura do parecer do Sr. SABÓIA DE MEDEIROS — a CARVALHO DE MENDONÇA, o comercialista, e a ODILON BRAGA. Mostramos que pensavam dessa forma o civilista CARVALHO DE MENDONÇA, o Professor FRANCISCO MORATO, o ilustre Dr. ALFREDO VALADÃO, o insigne causídico MENDES PIMENTEL. Este fôra, aliás, entre os juristas citados, o mais preciso e o mais peremptório:

“O concessionário não é proprietário das obras que executa; é um usufrutuário. O direito do concessionário limita-se, pode-se dizer, a receber as taxas que pela Administração forem reservadas para o pagamento da construção das obras e do custeio do serviço durante o prazo da concessão. O uso e gozo das obras são a remuneração, a moeda que vai amortizar o capital despendido pelo construtor e remunerador a sua atividade” (Revista Forense, vol. 35, pág. 9).

Lembra o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS que J. X. CARVALHO DE MENDONÇA abandonara algumas das teses sustentadas em *O Direito*. Não ignorávamos essa alteração no pensamento do insigne comercialista, que aliás não se confessara partidário convicto, ou convertido, da tese da propriedade resolúvel. Sua declaração mais calorosa, nesse sentido, consistia na frase: “Hoje estou me inclinando para a última (tese), a da propriedade resolúvel”. Isso dizia êle em 1922, em discurso proferido no Congresso Jurídico. Mas na 2.ª edição do *Tratado*, em 1930, embora recordando sua opinião contra a reversão, no aspecto econômico, ensinava êle que havia dois tipos de realização de obras públicas, diretamente pelo Estado, ou mediante concessões de serviço público.

“No segundo caso, dizia êle, reportando-se às concessões, rege a matéria a Lei n.º 7.746, de 13 de outubro de 1869, e o art. 7.º, parágrafo único, n.º 4, da Lei n.º 3.314, de 16 de outubro de 1836, afora outras sem maior significação. O contrato da concessão, moldado pela citada lei de 1869, é aquêlê mediante o qual o empresário se obriga a construir e a *conservar* a obra pública, tendo, para a amortização do capital empregado a renda dêste, o uso e gôso das vantagens desta obra durante determinado prazo. *Findo êste prazo a Administração entra na posse das obras sem a menor indenização ao empresário. É a reversão gratuita*” (nota 4 ao n.º 201 do 1.º volume).

É no volume III, volta o mestre a doutrinar:

“Há, ainda, outra forma de amortização nas sociedades que executam obras públicas, sob o regime de concessão. No fim de certo prazo, a obra reverte para a União ou o Estado concedente, sem indenização. Deve a sociedade construir, em tempo oportuno, o fundo de amortização do capital reconhecido oficialmente como empregado nessas obras, para que no dia da reversão não assista o completo desaparecimento de seu capital” (n.º 1.109).

Parecia-lhe, por isso, que o contrato de concessão era um contrato de direito administrativo. “Trata-se, dizia êle, de um contrato de direito administrativo, que não é disciplinado pelas leis comerciais” (n.º 356 do I volume e n.º 363). Como se vê, apesar do que declarava no Congresso Jurídico, apesar de suas prevenções contra os reflexos econômicos da cláusula da reversão, continuava êle a entender que o contrato de concessão era um contrato de direito administrativo, regulado por leis, que haviam feito da reversão uma cláusula essencial e do fundo de amortização o meio normal de recuperação do capital de investimento. Não eram essas as teses, que dominavam o espírito dos defensores da propriedade resolúvel.

Essas observações não valem pela negação do valor e prestígio dos que defendem essa tese da propriedade resolúvel. Mestre CLÓVIS BEVILÁQUA escreve, tomando partido nessa controvérsia:

‘Como quer que seja, o exclusivismo é essencial ao domínio e, sendo assim, é claro como a luz solar que, na propriedade resolúvel, antes de realizada a resolução, a propriedade pertence exclusivamente ao titular dela. Os outros, a quem a propriedade vai passar, tem apenas uma expectativa, *spes debitum iri* ou, em certos casos, mera possibilidade, como se dá com o doador, que recupera a coisa doada, se a exigir dos donatários ingratos; mas nenhum direito tem, se o donatário não cometer ingratição’ (Soluções Práticas de Direito, pág. 98).

‘Cita o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS, FRANCISCO CAMPOS e ANTÃO DE MORAIS, e poderia acrescentar LAFAYETTE, que nos *Pareceres*, vol. I, pág. 324, escreveu:

“Como, porém, no fim do prazo estipulado, o mercado, sucursais e todo o material têm de reverter em bem da Municipalidade, de quem daí passarão a ser propriedade, o domínio da firma é o domínio que, em Direito, se chama “domínio resolúvel”. O domínio resolúvel tem a natureza de um domínio perfeito e, enquanto não se resolve, o proprietário pode praticar sôbre a coisa sujeita ao domínio todos os direitos dominicais.”

Concorda o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS com êsses pareceres? Não o diz S. S. com muita clareza. Apenas, na ementa de seu estudo, tal como o publica a *Revista de Direito Administrativo*, vol. 33, pág. 489, encontramos a seguinte afirmativa:

“A reversibilidade, resultante necessariamente de convenção entre o poder concedente e a empresa concessionária, não modifica a natureza jurídica dos bens. É uma simples condição oposta, em virtude da qual, pela expiração do prazo convenicionado ou, antecipadamente, por fôrça de encampação, instituto de direito convencional, ou de caducidade, os bens de propriedade até então da empresa concessionária passam para o domínio do poder concedente.”

Não compreendemos a presença, no estudo da reversão, das três hipóteses reunidas pelo Sr. SABÓIA DE MEDEIROS: *resgate, caducidade e extinção do prazo da concessão*. Não confundamos alhos com bugalhos. Os casos são diferentes e não comportam a mesma solução, quanto à gratuidade da reversão.

De fato, na hipótese de resgate, a reversão pode fazer-se com indenização. Acreditamos que nenhum concessionário investiria capitais numa concessão, outorgada pelo prazo de 30 anos, se no fim de 10 anos pudesse ela ser resgatada, com a reversão de todos os seus bens ao poder concedente e sem qualquer indenização.

Também no caso de caducidade, há que apurar, preliminarmente, a concorrência de culpa entre os dois contratantes, para que se possa dizer a quem cabê indenizar. De um modo geral, não nos parece justo que uma reversão subordinada a um prazo, sôbre o qual se calculou a quota de amortização do capital investido, possa ser antecipada sem indenização.

A questão, pois, se resume a um dos três casos apontados: o da extinção do prazo. É êsse o que nos interessa no momento e o que está sendo estudado. Fiquemos dentro da cláusula XIX do contrato de 1890: *findo o prazo*. Nada ainda de resgate, ou de caducidade. Fiquemos dentro da cláusula que estamos examinando.

Atenda-se a outro aspecto da questão: o da dissolução da companhia concessionária, no prazo do contrato. A cláusula XIX do contrato com a Companhia Ferro Carril do Jardim Botânico é expressa:

“Findo o prazo da concessão, a Companhia ficará *ipso facto* dissolvida.”

Os concessionários não ignoram essa consequência, que o Sr. C. A. Sylvester, vice-presidente da The Rio de Janeiro Tramway, Light & Power Co. Ltd., com a sua alta responsabilidade de um dos mentores do “Grupo Light”, reconheceu expressamente, em documento público, datado de 14 de fevereiro de 1929 (como que para responder aos que pretendem esteja aquela cláusula revogada desde 1900):

“Como a companhia deixa de existir com a terminação da sua concessão, e a única razão de ser de sua existência é a exploração desta” (Atas da Comissão de Transporte Coletivo, Rio, 1940, pág. 339).

Aí está a explicação da cláusula XIX, nesse ponto da dissolução da companhia. Quem se detivesse na leitura dos primeiros “Estatutos da Companhia do Caminho de Carris de Ferro do Jardim Botânico”, aprovados pelo Decreto n.º 3.001, de 18 de novembro de 1862, lá encontraria, no art. 1.º, o seguinte:

“A Sociedade anônima organizada sob a denominação da — Companhia do Caminho de Carris de Ferro do Jardim Botânico — tem por objeto o assentamento de carris de ferro e o estabelecimento de um serviço regular de transportes nesta Côte, entre o Largo do Paço e o Jardim Botânico, com um ramal para as Laranjeiras, em conformidade com as obrigações e os privilégios por 25 anos, contados da data da abertura da primeira parte da linha concedidos ao Exmo. Conselheiro de Estado Cândido Batista de Oliveira, e seu filho Luiz Plínio de Oliveira, pelos Decretos n.º 1.733, de 12 de março de 1856, n.º 2.142, de 10 de abril de 1858, n.º 1.027, de 18 de agosto de 1859, e n.º 2.616, de 28 de julho de 1860.

A duração da Companhia será a dos mencionados privilégios.”

Vinculada a um serviço determinado e ao privilégio que o autorizava e protegia, era óbvio que, terminados um e outro, tínhamos um caso natural de dissolução de pleno direito, por expiração do prazo e, digamos também, pela extinção do objeto a que se destinara, isto é, um serviço público concedido. Daí a expressão do contrato — ficará *ipso facto* dissolvida. Não

se explicaria, de nenhum modo, sua sobrevivência, senão para a liquidação da situação anterior.

O que não quer dizer que não possa renovar-se. Se o poder concedente resolve, por exemplo, fazer novo contrato, para que continue o serviço nas mãos dos antigos concessionários, ou entendamos o fato como prorrogação do prazo anterior, ou como um contrato novo, a dissolução não se efetiva, uma vez que ressurgue o privilégio, ou, pelo menos, o serviço público concedido, de acordo com o objeto da empresa, com o fim para o qual se fundou e se organizou. Dissolvida a companhia *ipso facto*, pela expiração do prazo e do privilégio e pela extinção do serviço, poderá ela concorrer a uma nova atribuição do serviço, pois que a renovação do contrato teria a força de lhe instilar nova existência legal, nem seria possível compreender que se inscrevessem entre os concorrentes à renovação empresas não organizadas, ou a organizar, e que fôsse privada dessa faculdade aquela que acabava de dar de si provas de eficiência e de capacidade financeira e administrativa, na exploração do serviço por um prazo longo.

Daí, entretanto, não há que concluir que essa permissão para que possa figurar numa nova concorrência valha pela revogação da cláusula da reversão. No termo estabelecido, a reversão se efetiva de pleno direito e se a empresa vier a receber novo contrato de concessão, terá que reconhecer que todo o patrimônio da empresa já reverteu e nessa nova situação é que poderá continuar a serviço da concessão. O que não conseguimos nem mesmo imaginar é que a Companhia Ferro Carril do Jardim Botânico perca a concessão, pelo advento do termo de extinção do contrato, e ainda continue como “Companhia Ferro Carril do Jardim Botânico”, convertida em empresa imobiliária, para o loteamento dos terrenos e imóveis, sujeitos à cláusula da reversão. Finda a concessão, extingue-se, naturalmente, a companhia fundada para a sua exploração, embora essa extinção possa ainda explicar, ou admitir, um período de liquidação, que não deixará de ser preparação para a dissolução definitiva da empresa.

Tudo consequência da cláusula de reversão. Convém verificar, todavia, se essa cláusula é o que se chama, em direito, condição resolutiva. Terá ela eficácia para constituir uma situação de propriedade resolúvel?

XI. A tese da condição resolutiva

Se fôssemos considerar a questão sob o aspecto exclusivo do interesse da Prefeitura, não nos repugnaria aderir à tese da condição resolutiva, pois que viria resguardar o direito de reversão, atribuindo-lhe eficácia irrecusável. Todos os mestres ensinam que, realizada a condição, restaura-se o direito, como se não tivesse havido mudança de proprietário, o que vale dizer que a Prefeitura receberia esses bens reversíveis, como se nunca houvessem saído de seu domínio. O próprio CLÓVIS BEVILÁQUA, autoridade máxima a que se apega o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS, não falta à afirmação de uma doutrina, que não encontra, aliás, dissidentes e muito menos opositores. Escreve BEVILÁQUA, no *Código Civil*, comentário ao art. 647:

“A solução dada pelo Código é a mais racional. Se a propriedade é condicional, devendo extinguir-se com o implemento da condição, quando volve ao antigo proprietário, ou ao seu sucessor, há de vir expurgada dos encargos, que lhe foram postos pelo proprietário condicional. A revogação opera os seus efeitos *ex tunc*, e por isso se diz que a devolução se faz como se não tivesse havido mudança de proprietário.”

Mais enérgico ainda se pronuncia CLÓVIS BEVILÁQUA, na *Teoria Geral do Direito Civil* (3.^a ed., pág. 302), quando nos explica:

“Se a eficácia de um ato jurídico estiver subordinada a uma condição resolutive, quer isto dizer que a relação de direito está formada, produzindo os seus efeitos, porém, se extinguirá com a realização da condição. Também a condição resolutive produz efeitos retroativos e mais francos, mais positivos, mais enérgicos. Os direitos reais, instituídos sobre coisa alienada sob condição resolutive, desaparecem, porque o domínio do alienante era limitado pela cláusula resolutive, e ele não podia transferir direitos mais latos do que tinha.”

Lembra CLÓVIS BEVILÁQUA os arts. 754, 755 e 756 do projeto primitivo do Código Civil e conclui a sua lição com o brocardo: “Resoluto jure dantis, resolvitur jus accipientis”. Citou, em abono de sua tese, o Código Civil francês, o italiano, o português, o argentino, o uruguaio, além da doutrina de nossos civilistas LACERDA DE ALMEIDA e CARLOS DE CARVALHO.

LAFAYETTE RODRIGUES PEREIRA, mestre insigne na precisão dos conceitos lapidares, doutrinava, no seu monumental *Direito das Coisas*:

“Revogado o domínio (pelo implemento de condição resolutive) entendem-se *ipso facto* revogados os direitos reais concedidos ao tempo em que pendia a condição resolutive. Aquêles em favor de quem se opera a resolução do domínio é considerado como se nunca o tivesse alienado. O proprietário em favor de quem se resolve o domínio pode reivindicar a coisa de quem quer que a detenha.”

Não é outra a lição de M. J. CARVALHO DE MENDONÇA, em *Doutrina e Prática das Obrigações*, n.º 118, LACERDA DE ALMEIDA, *Obrigações*, pág. 142, ESPÍNOLA, *Factos Jurídicos*, parte primeira, págs. 401-403, e *Repertório Enciclopédico*, X, págs. 373-374, SERPA LOPES, *Curso de Direito Civil*, I, pág. 366-367, PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, V, pág. 143.

Discute-se se o implemento da cláusula acarreta, ou não, efeitos retroativos e há autores que respondem pela afirmativa, outros que se insurgem contra essa amplitude na eficácia de condição realizada. CAPITANT não

considera a retroatividade mais que uma ficção, quando faz remontar os efeitos do ato a uma época anterior à efetivação do fato a que sua sorte se vinculou. Considera que ela serve para tornar mais nítida a explicação dos efeitos provocados pelo implemento da condição. Mas chega ao mesmo resultado com a regra de que *memo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*. O proprietário resolúvel não poderia alienar mais do que seu próprio direito, isto é, um direito condicional, de modo que o implemento da condição restauraria o direito anterior, ou, mais precisamente, o direito assegurado ao chamado credor ou ao proprietário a resolver. Não ignora e não contesta CAPITANT que “L’acte produit ses effets au jour même où l’événement se réalise” (*Introduction à l’étude du Droit Civil*, 1912, pág. 322). O Código Civil alemão, embora suprimindo a retroatividade das condições, resguardou a eficácia da condição resolutive, dispondo, no art. 118:

“Se um negócio jurídico é estipulado sob condição resolutive, o efeito do negócio cessa com o se verificar a condição; nesse momento restaura-se o estado jurídico anterior.”

E ainda mais precisamente, no art. 161:

“Se alguém dispôs de um objeto sob condição suspensiva, qualquer outra disposição que faça do objeto durante a pendência da condição é, verificando-se a condição, ineficaz, desde que tornasse vão ou prejudicasse o efeito dependente da condição. *O mesmo ocorre no caso de uma condição resolutive*, quando à disposição daquele cujo direito venha a cessar com o implemento da condição.”

“Ceci montre — comenta CAPITANT — que ce dernier effet (o da extinção dos direitos conferidos pendente conditione) se produzi indépendamment de la rétroactivité (ob. cit., pág. 322, nota). PONTES DE MIRANDA, na análise sutil que faz das condições, no seu recente *Tratado de Direito Privado*, rejeita a tese de que a condição resolutive possa apagar tôdas as consequências da eficácia do negócio jurídico, mas admite que existe, no caso, uma *conventio*, que acaba chegando ao mesmo resultado: “a condição resolutive opera no plano da eficácia dos atos jurídicos *ex-nunc*, ou extingue *todos* os efeitos do ato jurídico para sempre”. E acrescenta: “Ao cumprir-se a condição, o que é titular do direito expectativo recebe o direito expectado (a propriedade) e tem direito de exigir do que era proprietário, ou de quem recebeu a posse, que lhe entregue a coisa. Se durante a pendência, foi alienada a propriedade, a ação é contra êsse adquirente”. “Os atos do adquirente, que prejudicariam ou impossibilitariam o direito que o disponente volve a ter, são, ao realizar-se a condição, ineficazes contra o disponente (resoluto iure concedentis resolvitur ius concessum)” (ob. cit., págs. 143 e 146).

O debate não tem, no caso da reversão, maior interêsse, quando apenas se pleiteia que ela venha a atuar como uma resolução *ex nunc*, restaurando

ou reconhecendo a propriedade plena do poder concedente, a partir do implemento da cláusula resolutiva. E, nesse sentido, não somente é tranquila e pacífica a doutrina, como existe lei expressa e peremptória, no caso o próprio Código Civil, que no art. 119 declara:

“Se fôr resolutiva a condição, enquanto esta se não realizar, vigorará o ato jurídico, podendo exercer-se desde o momento dêste, o direito por êle estabelecido, *mas, verificando-se a condição, para todos os efeitos, se extingue o direito a que ela se opõe.*”

Norma que, em relação à propriedade, veio a esclarecer-se melhor no art. 647 do mesmo Código Civil, segundo o qual:

“Resolvido o domínio pelo implemento da condição ou pelo advento do termo, *entendem-se também resolvidos os direitos reais concedidos na sua pendência, e o proprietário, a cujo favor se opera a resolução, pode reivindicar a coisa do poder de quem a detenha.*”

Vale dizer que, entendida a propriedade da concessionária como propriedade resolúvel, completada a condição, a propriedade voltaria à Municipalidade, como se nunca houvesse saído de seu patrimônio, extinguindo-se todos os direitos reais que, na coisa devolvida, pudessem constituir obstáculo, ou restrição ao domínio exclusivo do poder concedente, que a poderia reaver de quem quer que a detivesse.

Não interessa à Prefeitura reivindicar outros direitos. Bastam-lhe êsses da propriedade resolúvel. Aguardaria o implemento da condição resolutiva, para recuperar todos os bens sujeitos a essa condição e vimos que são todos os bens que integram o patrimônio da concessionária. Não a prejudicariam atos de alienação, praticados, nem mesmo a constituição de direitos reais, que não poderiam sobreviver ao advento da condição.

Tese, como vemos, satisfatória. Mas que não podemos defender por uma série de razões, a primeira das quais é que não existe, no caso, *condição resolutiva*, por isso mesmo que não existe *condição*.

XII. O termo e não condição

O Código Civil nos diz que se considera “condição a cláusula, que subordina o efeito do ato jurídico a evento futuro e incerto” (art. 114). Realmente, na doutrina pacífica dos civilistas, o que caracteriza a condição é a sua *incerteza*. “L’evento posto in condizione deve essere anche incerto” — lembra CARLO ZAPPULLI (*Nuovo Digesto Italiano*, III, pág. 726). “L’incertitude de L’événement est le caractère essentiel de la condition” — explica DE PAGE (*Traité de Droit Civil Belge*, I, n.º 152). “Non si ha dunque vera condizione, quando lo averarsi dell’evento non é incerto, ma é

certo” (SAVIGNY, *Sistema del Diritto Romano*, tradução de V. SCIALOJA, vol. III, pág. 149). “A incerteza, portanto, é uma característica indispensável para que o vínculo obrigatório fique suspenso ou eventualmente resolvido; e ensina GIORGI, a única advertência a fazer é a de se não confundir a incerteza do *se*, necessária a constituir a condição, com a incerteza no *quando*, própria somente do termo” (CARVALHO SANTOS, *Código Civil Brasileiro Interpretado*, vol. III, pág. 9).

Não há necessidade de insistir nessa demonstração, que todos os autores admitem e explicam. O que caracteriza a presença da condição é a *incerteza* do evento. Mas no caso da reversão dos bens das diversas companhias concessionárias de serviços de bondes, o que está escrito no contrato da Companhia do Jardim Botânico — que é a que mais nos interessa, no caso, pelo fato de a ela, e somente a ela, se reportar o Termo de 1909 — é que

“*findo o prazo da concessão, a Companhia ficará ipso facto dissolvida, e reverterão para o patrimônio municipal, em bom estado de conservação, todos os bens, que a Companhia possuir, imóveis, móveis e semoventes.*”

Cabe-nos, então, verificar qual é o prazo da concessão e lá está, na cláusula primeira do contrato de 1890, a resposta peremptória:

“O prazo da concessão desta Companhia, que devia terminar em 9 de outubro de 1893, será prorrogado até 31 de dezembro de 1930.”

A cláusula II do contrato de 25 de maio de 1900 estabeleceu uma *condição*, da qual resultou um *termo*:

“Generalizado o emprêgo da eletricidade nos termos do art. 1.º, por êste fato os prazos estipulados nas cláusulas I do contrato de 30 de agosto de 1890 e XX do contrato de 23 de janeiro de 1899 continuam em inteiro vigor *por mais trinta anos.*”

Efetivou-se a condição — a generalização do emprêgo de eletricidade no serviço de bondes — de modo que o prazo do contrato de 1890 foi acrescido de mais 30 anos, o que vale dizer que “o prazo da concessão” da Companhia “deverá terminar” a 31 de dezembro de 1960.

Êsse é o momento em que se deve dar a reversão dos bens da concessionária, o que vale dizer que seus bens imóveis, móveis e semoventes reverterão para o patrimônio municipal a 31 de dezembro de 1960.

Não é possível considerar êsse prazo como *condição*. É, sem qualquer dúvida, um *termo*. “Quando infatti si sa che un avvenimento posto a condizione deve necessariamente verificarsi, ensina G. GRAZIOLI, no *Dizionario Pratico del Diritto Privato*, de SCIALOJA, non si potrà aver dubbio alcuno

ciega l'existenza della disposizione che vi é subordinata, avremo soltanto un ritardo nell'esercizio, e quindi ciòche avrebbe dovuto costituire una condizione *non representa che un termine*" (ob. cit., pág. 286). GIORGI mostra que a condição pressupõe a incerteza no *se* e no *quando*, ou a incerteza apenas no *se*. Parecia-lhe que a incerteza apenas no *quando* viria a constituir termo e não condição (*Teoria delle Obbligazioni*, vol. IV, n.º 295). Tese pacífica, no direito civil, e que nos leva a concluir que uma concessão, que deve extinguir-se a 31 de dezembro de 1960, está sujeita a um termo, e não a uma condição.

Mais do que isso. No domínio dos termos, pode haver graus mais nítidos de certeza. Pode depender de um acontecimento futuro, inevitável quanto à sua realização, mas incerto quanto ao momento de sua presença. O termo pode ser, por isso mesmo, *certo* ou *incerto*. "É certo: 1.º quando fixado para um determinado mês, dia ou ano, 2.º quando fixado por um determinado lapso de tempo. É incerto quando fixado em relação a um fato futuro necessário. Pode ser incerta a data do acontecimento necessário (*dies incertus quando*), ou incerta a sua realização (*dies incertus an*)" (CLÓVIS BEVILÁQUA, *Teoria Geral do Direito Civil*, pág. 359). O Termo fixado para o contrato de concessão da Companhia do Jardim Botânico está na categoria dos termos *certos*.

Não é sem importância a distinção. Uma condição, que inclui algum elemento de incerteza, pode justificar qualquer ato de disponibilidade de coisa pelo proprietário resolúvel. Jogariam os dois contratantes dessa disponibilidade sobre a incerteza do evento, que poderia ocorrer, ou não. Mas um direito limitado a um prazo certo e inevitável não pode ser alienado senão quanto ao período desse prazo. Tudo que viesse a exceder esse prazo seria o possuidor da coisa alienar mais do que o que lhe pertencia.

CUNHA GONÇALVES estranhava que tanto o Código Civil, como o Código Comercial do Brasil não fizessem "referência alguma expressa à venda de coisa alheia" (*Da Compra e Venda*, n.º 27). Mas o silêncio desses dois Códigos foi suprido pelo Código Penal, que considerou crime de estelionato a venda, permuta, ou dação em pagamento, em locação ou em garantia de "coisa alheia como própria", assim como a venda de coisa própria inalienável, ou gravada de ônus (art. 171). É princípio universal que só se pode alienar direito próprio, na medida em que dêle se dispõe. Por onde chegaríamos à conclusão de que a propriedade reversível em 1960 não poderia ser alienada, arrendada, alugada, cedida, gravada, pela concessionária senão até 1960, sob pena de incorrer ela em delito previsto no Código Penal e ter o poder concedente resguardada a faculdade de ir recuperar esse bem, nas mãos que o detivessem.

"As obrigações a termo, como as obrigações simples (ensina SERPA LOPES) nascem no momento em que ocorre a manifestação da vontade, mas, diferentemente das obrigações simples, a sua execução fica suspensa ou retardada até o momento do evento" (*Curso de Direito Civil*, I, pág. 367).

Para CARVALHO DE MENDONÇA, "a condição só cria uma expectativa de direito; o termo não impede a formação de um direito perfeito" (ob. cit., n.º 124).

DE PAGE ainda é mais preciso:

"Le terme n'exerce aucune influence sur l'existence du droit ou de l'obligation. Il n'en retarde que l'exigibilité. Le droit existe, dès l'origine, à l'état complet, mais son exécution ne peut être poursuivie avant l'échéance du terme" (*Traité Elem.*, I, n.º 139).

Daí, como consequência, que o credor (no caso a Municipalidade) "peut poursuivre, avant l'échéance du terme, la reconnaissance de son droit, si le débiteur le dénie. Seule, l'exigibilité du droit est suspendue. Le débiteur peut se libérer valablement avant l'échéance" e os riscos da coisa correm por conta do credor (idem, n.º 140). "Dés la résiliation de l'événement fixé, le droit, précédemment affecté d'un terme suspensif, devient pur et simple, avec toutes les conséquences que comporte cette situation" (idem, n.º 142).

A PONTES DE MIRANDA não repugna aplicar ao termo extintivo o art. 647 do Código Civil, que aliás previu a hipótese, quando disse: "Resolvido o domínio pelo implemento da condição *ou pelo advento do termo*, entendem-se também resolvidos os direitos reais concedidos na sua pendência, e o proprietário, em cujo favor se opera a resolução, pode reivindicar a coisa do poder de quem a detenha". Explica PONTES DE MIRANDA que "o que tem direito, pretensão, ou ação, ou exceção, em virtude de ato jurídico a termo final, está na situação normal de titularidade. Aquêle a quem, com o advento do termo, irá o direito, pretensão, ação, ou exceção, apenas expecta essa titularidade: por isso, se o titular destruir ou diminuir o valor do direito, pretensão, ação ou exceção, tem êle — pós titular que é — pretensão a indenização" (*Tratado de Direito Privado*, vol. V, pág. 200).

Não rejeitamos a tese — e nisso acabamos de acôrdo com o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS, que adotou, ou pareceu adotar, uma tese de condição resolutiva, pois que aceitamos que se aplique, no caso do termo extintivo, como já o determina o Código Civil, a mesma norma, que regula a situação da propriedade sujeita a condição resolutiva. Entendemos, apenas, que a sujeição da reversibilidade a termo certo, e não a uma condição incerta, robustece a situação jurídica do chamado credor, enquanto reduz o direito do concessionário à titularidade de um direito limitado, de um direito restrito a um prazo determinado.

Não se invoque a frase de CLÓVIS BEVILÁQUA, segundo a qual "o exclusivismo é essencial ao domínio e, sendo assim, é claro como a luz solar que, na propriedade resolúvel, a propriedade pertence exclusivamente ao titular dela". O Código Civil já nos habituara com a idéia de que há uma propriedade plena e uma propriedade limitada. E o próprio Código nos dissera, no art. 525:

"Limitada, quando tem ônus real, ou é resolúvel."

Segundo o Código Civil, a propriedade resolúvel é uma propriedade *limitada* e o que caracteriza a sua limitação é exatamente a dependência de um prazo, que a extingue, na hipótese da reversão. E se analisarmos a natureza desse direito de propriedade limitada, que corresponde ao titular de propriedade resolúvel, sujeita a um termo certo, não nos será difícil compreender que ele tem o direito de uso e gozo da coisa reversível, mas que só poderá dispor dela dentro do prazo estabelecido. “É plena a propriedade quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário”, explica o Código Civil. Quais são esses direitos elementares? O art. 524 enumera o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los de quem quer que injustamente os possua.

O titular da propriedade resolúvel conta com o direito de usar, gozar e de reaver a coisa, dentro do prazo estabelecido. Mas não conta com o direito de dispor livremente, pois que a cláusula da reversão restringe exatamente, entre os direitos elementares da propriedade, o direito de dispor, sujeito ao termo prefixado para a reversão. No caso, por exemplo, não poderá dispor da coisa além de 31 de dezembro de 1960; e qualquer outro direito real, que nela seja concedido, não poderá, também, ultrapassar o termo estabelecido para a reversão, pois que se trata de propriedade *limitada* e não de domínio pleno. Convém não esquecer nunca, no exame dessa matéria, o art. 644 do Código Civil:

“Resolvido o domínio, pelo implemento da condição, ou pelo advento do termo, entendem-se também resolvidos os direitos reais concedidos na sua pendência, e o proprietário, em cujo favor se opera a resolução pode reivindicar a coisa do poder de quem a detenha.”

Na interpretação dessa cláusula, mestre VIRGÍLIO SÁ PEREIRA mostra de que modo opera a resolução:

“Anulando o título, é como se nunca houvera existido e nunca houvera sido senhor da coisa o que nêle figurava como adquirente. Para se transmitir um direito é preciso possuí-lo, e como o alienante não era proprietário, nenhuma propriedade transmitiu: — *Nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse haberet*. Todos os direitos reais por êle conferidos a terceiros caem por terra, e contra esses terceiros agirá o antigo proprietário, sem necessidade de ação preliminar decisória, apenas abroquelado na resolução de pleno direito” (*Manual Paulo de Lacerda*, vol. VIII, pág. 450-451).

Lição que estava também em AUBRY et RAU:

“Em matéria imobiliária, a revogação *ex tunc*, por força da máxima — *resoluto jure tantis, resolvitur jus accipientis*,

acarreta a resolução de todos os direitos reais provenientes daquele, cuja propriedade se resolveu” (*Droit Civil*, II, § 290). “Il en résulte que tous les droits réels concédés sur un immeuble par une personne qui n'en était devenue propriétaire que sous une condition résolutoire, s'évanouissent après l'accomplissement de la condition, à moins d'une exception fondée sur une disposition spéciale de la loi” (*idem*, pág. 112).

Como se vê, não adianta muito a tese, quanto aos direitos do concessionário. Tanto faz dizer que ele tem o direito de usar ou gozar da coisa até 31 de dezembro de 1960, como demonstrar que existe uma propriedade resolúvel até essa data. Se a segunda fórmula lhe acrescenta o direito de dispor, é óbvio que se trata de direito de dispor até 31 de dezembro de 1960, pois que os direitos alienados também não podem ultrapassar o limite estabelecido para a reversão. Os dois caminhos — o do direito de usar e gozar e o da propriedade resolúvel — chegam, ambos, à conclusão de que o concessionário conta, apenas, com um direito limitado, circunscrito ao advento do termo que o resolve.

XIII. A lição de Bielsa

Receamos todavia, que batidos na tese da propriedade resolúvel, ou verificando seus inconvenientes como defesa das concessionárias de serviços públicos, resolvam mudar de rumo os defensores da liberação dos bens reversíveis, adotando outras opiniões, novas doutrinas, que se lhes afigurem favoráveis às suas aspirações, ou interesses. Um deles já nos apareceu confiante, sobraçando o excelente *Derecho Administrativo* de RAFAEL BIELSA e citando o trecho, onde se diz:

“Si el concesionario es propietario de los bienes afectados al servicio publico, el tiene respecto de ellos un derecho de propiedad comun. Pero en cuanto dura la afectación de la propiedad al servicio publico, ella está en situacion juridica diferencial. Se habla a este respecto de una propiedad *sui generis*, pero también aqui decimos que lo de *sui generis* no define nada” (ob. cit., vol. I, n.º 139).

A verdade, porém, é que se não trata de *propriedade comum*, se quisermos tomar essa expressão como equivalendo a propriedade plena. Se o concessionário pudesse dispor livremente das propriedades da concessão, não estaria assegurada a continuidade do serviço público, que o próprio BIELSA considera, no caso, fundamental. E é óbvio que o juiz da necessidade não pode ser apenas o concessionário, de modo que temos que reconhecer que, seja qual for o regime da concessão, o direito de dispor está sujeito à necessidade da continuidade do serviço concedido. Há, também, que considerar outro aspecto, o da vinculação dos bens da concessionária com os

bens de uso comum. A classificação desse regime como de “propriedade comum”, ou *sui-generis*, apresenta o inconveniente de falta de precisão. Seria mais exato dizer que a propriedade da concessionária é sempre uma propriedade *limitada*, tendo em vista a continuidade do serviço público e a relação dos bens da concessionária com os bens de uso comum.

Isso numa concessão sem a cláusula da reversibilidade. Se o contrato estabelece que “todos os bens” da concessionária são reversíveis, no termo da concessão, ao poder concedente, temos que reconhecer que o concessionário não goza, nesse regime, do direito de dispor das coisas reversíveis, pois que a faculdade de dispor livremente da coisa anularia a reversibilidade. O próprio BIELSA doutrina, a esse respeito, que a propriedade “puede estar especialmente limitada cuando por la ley e por el contrato de concesión el concesionario debe transmitir la propiedad de los bienes al concedente, al vencimiento de la concesión o dentro de un término previsto”. Continua o mesmo platino:

“ en este ultimo caso el *concedente puede ejercer* medidas conservatorias toda vez QUE el concesionario disponga de su propiedad en forma contraria a sua destino, o la degrade por hechos que no son los del uso normal, o la oculte, etc. Para asegurar un derecho eficaz sobre la propiedad nada seria mejor que la constitución de hipoteca por la administración publica; pero tal garantia no es compatible con el destino de los bienes. Entretanto, a falta de esto, *el concedente puede ejercer los recursos que las leyes autorizan* (embargo, etc.), según las diversas situaciones jurídicas” (idem, ibidem).

Como se vê, BIELSA admite até o embargo, para a proteção da reversibilidade. E temos que convir que a sua lição é a de que, numa concessão reversível, o direito de propriedade do concessionário é limitado pela própria situação de reversibilidade. O que continua dentro da explicação anterior: não se trata de propriedade *comum*, mas, precisamente, de propriedade *limitada*.

Nada esclarece, entretanto, o dizer que se trata de propriedade limitada. Convém indicar de que modo, e em que ponto se manifesta a limitação. A propriedade se decompõe num certo número de direitos elementares, para empregar a linguagem do Código Civil. Esses direitos elementares são os direitos reais que a integram. O direito de uso e gozo, o direito de recorrer às ações possessórias, o direito de alienar. Não há dúvida que o concessionário tem o uso e gozo da coisa reversível: cabe-lhe, também, a proteção das ações possessórias. O que lhe falta é a *plenitude do direito de alienar*. Como também o direito de uso e gozo e a proteção das ações possessórias não ultrapassam o prazo estabelecido para a extinção da concessão. Nesse sentido é que se fazem sentir as limitações da propriedade, restrições que BIELSA não contesta e que, ao contrário, reconhece expressamente, quando admite o embargo, por parte do poder concedente, para impedir atos que

excedam os direitos da propriedade limitada do concessionário. Admitindo, embora, que seja do concessionário a propriedade, declara BIELSA que o poder concedente pode regular a concessão, de modo a limitar a sua disposição, e entre essas limitações está justamente, a reversibilidade, no termo da concessão.

Chegamos, assim, à mesma conclusão — a propriedade do concessionário não abrange a plenitude dos direitos elementares da propriedade, pois que cerceia o poder de dispor do concessionário e sujeita a um termo a posse desses direitos. Situação idêntica, sob esse aspecto, ao da propriedade resolúvel e também não distinta da tese, que atribui ao concessionário o direito de uso e gozo dos bens da concessão. Todos os caminhos conduzem à mesma conclusão: *o concessionário não pode dispor dos bens da concessão reversível*.

Por isso mesmo não sabemos onde se foi encontrar apoio, para dizer que existem três categorias de bens, dentro de uma concessão sujeita à reversibilidade. Não que todos os bens se confundam, dentro da concessão, mas há que atender a que sobre todos eles incide a cláusula da reversibilidade.

Examinemos, mais de perto, essa nova questão.

XIV. Classes de bens, numa concessão sujeita à cláusula de reversão

Acreditamos que o direito do concessionário sobre as coisas da concessão comporta uma distinção, quanto à faculdade de delas dispor. Vimos que o direito do concessionário pode ser aproximado do direito de proprietário resolúvel, o que vale dizer que lhe cabe alugar, ou arrendar o uso desses bens, dentro do prazo da concessão, e desde que assim não prejudique, nem anule a cláusula de reversão. Os bens do domínio público, por exemplo, não podem ser de nenhum modo alienados, pois que sobre eles o concessionário tem apenas, e não poderia ter mais do que isso, um direito de uso e gozo. A inalienabilidade desses bens não permite que eles venham a constituir objeto de propriedade do concessionário, mesmo que se trate de propriedade resolúvel. Nesse ponto, estamos de acordo com o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS.

Discordamos, porém, de S. Sa., quando distingue entre os bens adquiridos pela empresa e destinados aos serviços e operações da concessão e bens de propriedade privada da empresa, não aplicados ao serviço da concessão. Aquêles, no entender de S. Sa., “hão de reverter ao ente público, no fim do prazo da concessão; os outros “não reverterjamais por direito ao domínio do poder concedente e permanecem, finda a concessão, de propriedade da empresa que, seja no decorrer do prazo contratual, seja no termo do mesmo, pode dispor livremente desses bens”.

Essa distinção é que não chegamos a compreender. Em primeiro lugar, nem a lei que aprovou o contrato, nem o próprio contrato, fazem qualquer distinção entre os bens da empresa. O que a cláusula XIX do contrato de 1890 estabeleceu, com a chancela do Poder Legislativo da cidade, é que:

“Findo o prazo da concessão, a Companhia ficará *ipso facto* dissolvida, e reverterão para o patrimônio municipal, em bom

estado de conservação, *todos os bens que a Companhia possuir, imóveis, móveis e semoventes.*"

O adjetivo determinativo não exclui coisa alguma da reversão, pois que *todos se refere a um conjunto* — "a que não falta parte alguma". Não estamos em face do substantivo *todo*, com o que êle tem de aproximativo, nem do advérbio, mas de um adjetivo, com um valor indiscutível. "*Todo e nenhum* têm sido denominados *absolutivos* ou *universais* — doutrina mestre JOÃO RIBEIRO, na sua *Gramática* do Curso Superior (13.^a ed., pág. 21).

Quando se refere à totalidade de uma coisa única, "todo" pode significar uma aproximação. Mas quando significa o total de muitas, que são mencionadas a seguir, não pode abrir margem a exceções, que não estejam expressas. "Todo o mar é azul" — não quer dizer que não possa haver um mar verde, como o do Ceará. Mas se disermos — "Todos os mares são salgados", não há como admitir que exista algum que o não seja, a menos que a frase não seja exata — argumento que não colhe em face da lei: há que considerá-la perfeita, dando o valor devido aos vocábulos de que se utiliza. "*Todos os bens que a Companhia possuir, imóveis, móveis e semoventes*" — não é frase que se possa interpretar como significando apenas *alguns bens*. De resto, se atentarmos na sua doutrina, vamos verificar que só *revertem* à Municipalidade os bens de uso comum — isto é, os que, sendo de uso comum, nunca saíram do patrimônio público. Para chegar a êsse efeito, não haveria necessidade de reversão. O Sr. SABÓIA DE MEDEIROS reduz essa cláusula a uma inutilidade, quando limita a sua aplicação aos logradouros, às vias públicas ocupadas pelos trilhos, aos meios de transporte, que compõem o próprio serviço público. O interesse da cláusula da reversão, sua importância e sua significação — manifestam, principalmente, em face dos outros bens, adquiridos pela concessionária, incorporados ao serviço público, ou dêle afastados, pois que êles é que completam o sistema geral do serviço atendem às suas instalações, correspondem à previsão de uma expansão natural do serviço público. E onde encontrar apoio, no texto do contrato aprovado por lei, para essas exceções arbitrárias, se o contrato subordina à reversão "*todos os bens que a Companhia possuir, imóveis, móveis e semoventes*"?

Não seria difícil para a concessionária, dentro da tese defendida pelo Sr. SABÓIA DE MEDEIROS, ir transferindo os seus bens de uma categoria para outra, de tal modo que, no fim do prazo, o que revertesse não excedesse o conjunto de bens do domínio público. Teríamos, assim, a conclusão absurda de que só reverteria... o que não fôsse da concessionária! Reverteria o que pertence, e não poderia deixar de pertencer à Municipalidade, o que se incorporou ao patrimônio público de uso comum. Vamos convir que, para um contrato sujeito à reversibilidade, a conclusão chega a ser estupefaciente. E ainda mais estranha, quando nos convencemos de que o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS é mais realista do que o rei, pois que a própria Light não pretende tanto. O Sr. C. A. Sylvester, que foi o Vice-Presidente da The Rio de Janeiro Tramway, Light & Power Co. Ltd., em Memorial onde estuda o

problema da Viação no Rio de Janeiro, memorial escrito em nome dessa empresa e das companhias a ela associadas, em 14 de fevereiro de 1929, declarava lealmente:

"Tanto o contrato da Rêde Unificada como o da Jardim Botânico, contêm cláusulas estipulando que, no fim do prazo das concessões, *tôdas as propriedades revertirão para a Municipalidade.*"

Tôdas as propriedades e não algumas propriedades, e isso na palavra do Sr. C. A. Sylvester, que foi um dos mais seguros orientadores e defensores dos interesses da Light. Consta sua declaração do volume de *Atas da Comissão de Transporte Coletivo*, publicação da Prefeitura do Distrito Federal, pág. 359, e é a melhor réplica que podemos encontrar à palavra do eminente ex-Procurador Geral da Prefeitura.

Na verdade, não pode haver, dentro de uma empresa concessionária de serviço público, bens reversíveis e bens irreversíveis a menos que o contrato, ou a lei, o estabeleça, e isso mesmo sob cautelas, que possam impedir o sacrifício do interesse público.

Começemos pela aquisição dos bens da concessão. Como são adquiridos? Por meio de investimentos do capital da empresa? Com os lucros da operação? Se existe a cláusula da reversão, como ensina CARVALHO DE MENDONÇA, cabe à companhia constituir o fundo de amortização do capital reconhecido oficialmente, de modo que, no dia da reversão, esteja, de fato, resgatado todo o capital de investimento. Para êsse fundo de amortização acrescenta-se, à tarifa, uma parcela, que onera o usuário. Não se conseguirá demonstrar que tenham sido adquiridos de maneira diferente aquelas duas classes de propriedade e se ambas foram resgatadas, através da recuperação do investimento, pela contribuição dos usuários, não se explica que uma delas seja reversível e a outra se beneficie de regime diferente, numa concessão quase centenária.

Outro aspecto a considerar é o do objeto da empresa concessionária, fundada, exclusivamente, para o desempenho do serviço público concedido. A incumbência, como assinala MÁRIO MAZAGÃO (*Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público*, pág. 26) é feita *intuitu personae*, pois a administração leva em conta a idoneidade daquela a quem confia o encargo. É uma empresa que se organiza especialmente para se incumbir do serviço público, que é o objeto da concessão. Todo o seu capital se destina à organização de seus serviços. Não se explicaria que ela fôsse, ao mesmo tempo, concessionária de serviço público e explorasse negócio de outra natureza. Subentende-se que todos os seus bens foram adquiridos visando o serviço público, pois que seria emprêgo censurável e vicioso de seu capital, ou de suas receitas, o adquirir bens por preocupação exclusiva de especulação imobiliária. Não há, também, como distinguir entre as diversas espécies de bens, quando todos êles se destinaram ao serviço da concessão, não só para o desempenho de encargos atuais, como para acudir a necessidades futuras,

na expansão natural dos serviços. Distinguir entre os diversos tipos de propriedade da empresa seria desfalcá-la de meios de ação indispensáveis, correndo-se o risco de tornar impossível o serviço, pela privação de elementos reclamados pela sua expansão, pois não sabemos o que será mais útil para a empresa, se uma estação atual, que já não é procurada pelo público, se um terreno amplo, em que se poderia instalar uma oficina, ou um depósito de carros. Nada mais falso do que pretender reduzir uma concessão aos trilhos e aos postes, deixando de lado terrenos, ou imóveis, obtidos com os recursos da concessão, resgatados provavelmente pelo fundo de amortização e adquiridos na previsão das necessidades futuras do serviço. A concessão é um conjunto de coisas, de meios, de recursos e não se deve deixar ao arbítrio da empresa a alienação de imóveis, sob a alegação de que não são, no momento, necessários, pois que isso pode levar a empresa a suprimir, ou extinguir utilização vantajosa, para poder recorrer ao argumento de que se trata de propriedade dispensável e, conseqüentemente, irreversível.

Não esqueçamos que o maior inconveniente da cláusula da reversão consiste, exatamente, nesse esforço da concessionária, para liberar seu patrimônio e chegar ao objetivo com que todas sonham: reduzir a concessão, no momento da reversão, a um acervo de ferro velho.

XV. Só reverte o inútil

De fato, a crítica mais freqüente, e mais fundada, que se costuma fazer à cláusula da reversão, é a de que ela acarreta, na fase final das concessões, um regime de administração espoliativo e depredatório. É o que se lê num autor insuspeito para o Grupo Light, o ilustre Sr. LAHYR TOSTES, no livro *Serviços de Utilidade Pública e alguns de seus problemas* (edição de 1941). Diz êle:

“No nosso próprio país, temos tido exemplos de serviços de bondes e rédes telefônicas locais, que reverteram efetivamente ao Governo, no fim do prazo das concessões, sem que os cidadãos das respectivas comunidades obtivessem qualquer benefício, *conquanto os primitivos consumidores houvessem presumivelmente pago, durante a vigência das concessões, mais do que o serviço razoavelmente valia.*

Em muitos casos, as instalações e aparelhagens entregues ao Governo, ao fim das concessões, estavam em tão precárias condições de conservação e tantos consumidores já tinham desistido do serviço, em vista de sua inferior qualidade, que o funcionamento ulterior pelo Governo foi julgado impraticável e tais serviços foram completamente abandonados. Dêsse modo, a suposta vantagem da cláusula de “reversão” não trouxe benefício de qualquer espécie nem ao governo, nem aos consumidores, nem à coletividade em geral” (ob. cit., págs. 31-32).

Mais impressionante ainda o quadro pintado por pessoa, que deve ser ainda mais insuspeita, para o Grupo Light, que o Sr. LAHYR TOSTES. Refe-

rimento ao Sr. J. G. DE ARAGÃO, que em sugestões remetidas à Comissão de Transporte Coletivo e publicadas no volume das Atas dessa Comissão, declarou, com a sua alta qualidade de um dos mentores da concessionária de serviços de bondes:

“A experiência tem demonstrado a inconveniência das concessões a longo prazo, com reversão. Nas proximidades de extinguir-se o termo do contrato, a concessionária desinteressa-se da conservação do material, alheia-se das suas ampliações e, desprovida de capitais e de recursos, ela falseia a execução do serviço. Se o contrato é a prazo curto, a taxa de amortização é elevada e onera sobremodo o custo da unidade. *Essa fase do crepúsculo ou decadência do serviço reversível, e de sua depressão, é inevitável; a fiscalização oficial não pode impedir, nem sequer substituir-se no combate aos acidentes que o envolvem. Na prática, o útil não reverte, só reverte o inútil, e o Estado vê-se, de um momento para outro, completamente desparelhado, para assegurar a continuidade que é uma das características do serviço público*” (ob. cit., págs. 207-208).

O panorama é preciso e devemos louvar o ilustre diretor da Light, pela sinceridade com que o traçou. Realmente, só reverte o inútil. Tudo que tem valor, tudo que pode ser alienado, transferido, a concessionária transforma em dinheiro, para refôrço da sua receita.

É o que se verifica em relação ao patrimônio imobiliário da empresa. Foi adquirido, por ser necessário. Prestou serviços à concessionária. Mas à medida que se aproxima a reversão, o que se verifica é que a empresa modifica a organização de seus serviços, para tornar dispensáveis os imóveis de mais alto valor, pela sua localização privilegiada. Hoje é uma estação de passageiros que se fecha; amanhã é um depósito de carros que se torna, de repente, vazio, para justificativa da alienação. Seria interessante levantar uma estatística dessas liberações, para verificar a dupla coincidência, que aumenta o número de imóveis inúteis, à medida que se aproxima a reversão, ao mesmo tempo que a inutilidade parece selecionar, ou preferir os imóveis melhor situados e, em conseqüência, mais valorizados.

Daí a obrigação de levar em consideração as necessidades presentes e futuras do serviço, as facilidades de sua organização. O ilustre Chefe de Polícia, Coronel Côrtes, técnico em assuntos de organização de transporte, vem insistindo sobre a vantagem de dispor de estações numerosas, para distribuir os veículos e dispensar longas viagens, no início e no fim do movimento da cidade, ou nas horas de tráfego mais intenso. Há também, que pensar nos meios para o futuro Metropolitano. Toda a vez que se aliena um imóvel nessas condições, pode-se dizer que também se restringe uma das possibilidades, ou facilidades do serviço, criando para a Prefeitura, quando venha a receber a acervo, problemas talvez insolúveis, dentro daquele panorama, traçado pelo Comandante ARAGÃO: “o Estado vê-se, de um

momento para outro, completamente desaparelhado, para assegurar a continuidade, que é uma das características do serviço público". Seria mais conveniente entrar a Prefeitura na posse imediata dos imóveis, que a concessionária considerasse inúteis, indenizando-a dos 5 ou 10 anos que restam para a reversão.

Não haveria nenhuma injustiça nessa atitude, nem qualquer negação de direito da concessionária. O que não é possível é permitir que a concessionária venha a praticar, às custas da Municipalidade, a sua doutrina de que "só reverte o inútil".

XVI. A necessidade da compensação ao poder concedente

Daí a conclusão a que chegamos, de acôrdo com o contrato: reverterem todos os bens, imóveis, móveis e semoventes. Mas se algum dos bens se torna realmente inútil? Se não há que esperar dêle nenhum proveito, atual ou futuro?

A hipótese pode ocorrer, não o duvidamos. Aí, está, por exemplo, o caso do prédio da Galeria Cruzeiros, em tôrno do qual circulavam os bondes da Companhia Jardim Botânico. Deve ser a Companhia obrigada a conservar imóveis, que lhe não prestam serviço, nem poderão valer, provavelmente, em futuro próximo, ou previsível?

Não vamos tão longe. Admitimos a liberação dos imóveis vinculados à concessão, quando o exija o interesse público. E a verdade é que, neste ponto, nem nos achamos muito distanciados do Sr. SABÓIA DE MEDEIROS. S. Sa. entende que a liberação se deverá fazer "por acôrdo com a Prefeitura e mediante as devidas compensações". Não é a Prefeitura obrigada a concordar — do contrário, seria dispensável o seu pronunciamento. Ela pode conceder e pode negar a autorização, pois que se trata de acôrdo entre os dois contratantes. O outro trecho — "*mediante as devidas compensações*" — vale pelo reconhecimento de que a Prefeitura possui algum direito sobre a coisa reversível e que a êsse direito corresponde um valor patrimonial. Nesse ponto, aliás, o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS está em consonância com o famoso *Tratado de Direito Civil* de ENNECERUS, em cuja "Parte Geral", completada e atualizada pelo jurista H. C. NIPPERDEY, se reconhece o

"direito do credor de, em caso de perigo iminente, solicitar um embargo preventivo", observando, em nota: — "Exceptuase el caso de que la pretension condicional, dado lo remoto de la posibilidad del cumplimiento de la condicion, no tenga un *valor patrimonial actual*" (Parte Geral, II, 337, nota).

A conclusão a que chega o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS, quanto à necessidade do acôrdo entre as partes e da compensação, ajusta-se, de fato, com a sua tese de *propriedade resolúvel*. Sem essa concordância do poder concedente, o chamado credor ficaria com o direito de ir reivindicar a coisa

de quem quer que a detenha, de acôrdo com o Código Civil (art. 647) e com os pareceres de CLÓVIS BEVILÁQUA (*Código Civil*, comentário ao art. 647; *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.^a ed., pág. 302), LAFAYETTE (*Direito das Coisas*, § 27; *Pareceres*, I, 324), CARVALHO DE MENDONÇA (*Doutrina e Prática das Obrigações*, n.º 142), TEIXEIRA DE FREITAS (*Consolidação*, nota ao art. 420, art. 512 e nota a êsse artigo, Esbôço, art. 612), CARLOS DE CARVALHO (*Consolidação*, art. 242, parágrafo único e art. 380, § 1.º), SÁ PEREIRA (*Manual Paulo de Lacerda, Direito das Coisas*, comentário ao art. 647, págs. 447-451), LACERDA DE ALMEIDA (*Obrigações*, págs. 140-142; *Direito das Coisas*, I, pág. 77, nota), E. ESPÍNOLA (*Manual Paulo de Lacerda, Dos Fatos Jurídicos*, III, parte 2.^a, pág. 413; *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. X, pág. 373), PONTES DE MIRANDA (*Tratado de Direito Privado*, tomo V, pág. 200), SERPA LOPES (*Curso de Direito Civil*, I, 365), CARVALHO SANTOS (*Código Civil Interpretado*, comentário ao art. 647 e ao art. 124 do Código Civil), CORREA TELES (*Digesto Português*, III, art. 366), COELHO DA ROCHA (*Instituições de Direito Civil Português*, § 402), RIBAS (*Direito Civil*, II, 398), TRIGO DE LOUREIRO (*Instituições de Direito Civil*, I, § 264), JOÃO LUIZ ALVES (*Código Civil*, comentário ao art. 647, vol. I, 574 da 2.^a edição).

Dentro dessa doutrina, a concordância da Prefeitura com a liberação de um imóvel sujeito a reversão significa, nada menos, que a revogação, em relação a êsse imóvel, da situação de resolubilidade, o que trás, como corolário, a necessidade de que essa revogação decorra de autoridade competente. Se o regime de resolubilidade foi estabelecido pelo Poder Legislativo, no uso de autoridade legal indiscutível, só o próprio Poder Legislativo poderá revogar a cláusula resolutiva, em relação a êsse imóvel, uma vez que o contrato, aprovado pelo Poder Legislativo, não abriu nenhuma exceção e sujeitou a termo resolutivo "todos os bens" da concessionária.

De outro lado, a concordância da Prefeitura, com a revogação dessa cláusula de revogabilidade, toma o sentido de uma renúncia a um direito, qual seja o direito de proprietário a termo. Pelo contrário, a 31 de dezembro de 1960, a Municipalidade se tornará, com a reversão, proprietária exclusiva de todos os bens da concessionária. É uma renúncia a êsse direito o que se procura, através do consentimento da Prefeitura e ninguém terá coragem de dizer que êsse direito da Municipalidade não tenha *valor patrimonial* definido e vultoso. Vale muito mais que o direito de proprietário resolúvel da concessionária, de modo que seria um ato de liberalidade a discutir, e possivelmente a anular, o que se consubstanciasse numa revogação, *sem compensações*, da situação de revogabilidade, em relação a qualquer dos bens que integrassem o patrimônio da concessionária.

Mediante compensações — disse o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS, que nesse ponto soube resguardar, não digo o interesse público, que lhe não cabia defender, mas a própria moralidade do ato de concordância. Mas não basta dizer que deve haver compensação. É preciso compreender que essa compensação precisa corresponder a um valor patrimonial, que a proximidade e a certeza do termo faz avultar. Um direito condicionado a um evento incerto, pode não significar muita coisa, em correspondência com a maior ou

menor probabilidade desse evento; mas um direito subordinado a um termo certo e infalível poderá significar muito mais, como valor patrimonial, que o direito do proprietário resolúvel.

Cabe, pois, examinar mais de perto essa compensação.

XVII. Em que deve consistir a compensação

Nesse ponto não se deteve o Sr. SABÓIA DE MEDEIROS, mas acreditamos que, como antigo procurador da Prefeitura — e um dos mais brilhantes e combativos dessa corporação — não recusará sua prestigiosa aprovação aos corolários que vamos deduzir daquela necessidade da compensação. Tomemos por ponto de partida que a reversibilidade se virá a fazer *sem indenização*. O que vale dizer que um bem reversível, sujeito à reversão em 1960, representa, para o concessionário, o direito ao uso e gozo do mesmo durante 5 anos. Nada mais. Passados esses 5 anos, voltará êle à Prefeitura, por força do termo estabelecido. O que vale dizer que daqui a 5 anos a Prefeitura, com a resolução do domínio da concessionária, terá todos os direitos reais sobre a coisa revertida ao seu domínio. Passará a ser o proprietário exclusivo do imóvel, com todos os direitos, faculdades e regalias que constituem o domínio.

Feito o paralelo, consideremos um imóvel que valha, no momento presente, 100.000 cruzeiros. Será fácil levantar os dois valores, o da utilização por 5 anos e o da propriedade total, depois desse prazo. Considerando-se como X o valor do imóvel e como Y o de sua utilização, concluiremos que a Prefeitura terá direito a uma indenização igual a X menos Y.

É esse cálculo que precisa ser feito, em todos os casos de liberação, e não nos parece que haja êle prevalecido nos processos que transitam pela Prefeitura. Admite-se qualquer compensação, uma vez que falta um critério seguro para a indicação do direito, que cabe à Municipalidade. Por isso mesmo lembramos a necessidade de uma comissão, constituída com os representantes de diversos Departamentos da Prefeitura, o de Concessões, o do Patrimônio, o da Procuradoria Geral, cada qual com a sua função precisa. A Procuradoria cabe fixar a substância do direito, frisando que todos os pareceres estão de acôrdo em que a reversão, ou como restauração de um direito de propriedade do poder concedente, ou como advento de um termo de resolubilidade, atribui à Prefeitura o domínio integral da coisa reversível. E que esse direito, examinado em confronto com o prazo da reversão, permite chegar à indicação de um valor exato e preciso para o direito da Prefeitura, a fim de que a *compensação* venha a corresponder a êsse direito, em função do prazo que resta para a reversão. O Departamento do Patrimônio seria o mais indicado para essa avaliação, que deveria tomar como ponto de partida o valor total do imóvel e o valor de uso durante o prazo restante da concessão.

Ao Departamento de Concessões caberia o encargo de maior responsabilidade: o de dizer quanto à conveniência da liberação, não em relação à organização *atual* dos serviços da concessionária, mas em face de uma organização conveniente dos serviços tendo em vista as exigências presentes e

futuras do transporte, numa cidade de tão impressionante desenvolvimento, como seja a capital do Brasil.

XVIII. O processo da liberação

Fixados êsses dois pontos — o do valor patrimonial do direito do poder concedente e o da revogação de cláusula de contrato aprovado por lei — temos que aceitar a conclusão de que essa revogação deve obedecer a um processo adequado, para a proteção dos direitos e interesses em jogo. Nesse processo há que examinar a conveniência, ou não, da liberação, o destino da coisa liberada, o emprêgo da compensação que ela venha a produzir, a forma de encaminhamento da liberação.

Como já tivemos oportunidade de salientar, a liberação pode ser, ou não, conveniente. Não cabe examinar apenas a utilização atual do imóvel, mas a possibilidade dos serviços, que êle possa ainda vir a prestar à própria concessão. No objetivo de conseguir que só reverta realmente o inútil, a concessionária força o desuso do imóvel, deixa de parte todos os planos futuros de ampliação do serviço, não põe em equação as necessidades eventuais ou prováveis da concessão. Cabe ao poder concedente, até mesmo como defesa contra a mentalidade depredatória dos concessionários, sujeitos à cláusula da reversão, refazer êsse estudo do problema, examinar todos os aspectos do serviço, estudar a conveniência imediata ou futura do imóvel.

Se lhe parecer que nenhum interesse, próximo ou futuro, justifica a conservação do imóvel, caberá examinar sua utilização em face dos outros interesses da própria Municipalidade, a criação de praças, o estabelecimento de jardins públicos, a abertura de novos logradouros, pois que será natural que uma propriedade, que daqui a 5 anos há de reverter à Municipalidade, venha a ser considerada sob o aspecto dos interesses de toda a comunidade, e não apenas do interesse exclusivo da concessionária. Poderíamos ir até ao ponto de compreender que a Prefeitura arrendasse, por cinco anos, êsses imóveis, se de todo inúteis para a concessão, mas não que a êles renunciasse, num ato de liberalidade, que não poderia deixar de ser considerado como um sacrifício do interesse público.

Se a Prefeitura concorda com a liberação, pelos meios regulares, cabe-lhe, também, indicar o destino para o preço da alienação, pois que nos parece que deve a importância apurada servir à própria concessão, melhorando-lhe o serviço, aperfeiçoando suas instalações, aumentando seu equipamento. A alienação em proveito exclusivo dos acionistas seria desatender às origens do patrimônio da empresa, à influência da quota de amortização, para admitir um lucro, ou um benefício de natureza pessoal, incompatível com o destino da concessão, ou inconciliável com a renúncia do poder concedente à parcela que lhe cabe, no imóvel que se aliena.

Mas quando todos êsses pontos estivessem esclarecidos e ajustados, haveria um novo problema: a quem caberia a autoridade para o ato de liberação, ato que, como vimos, é a revogação, em relação a um determinado imóvel, de uma cláusula contratual, aprovada pelo Poder Legislativo, e que estabeleceu a resolubilidade da propriedade, num termo certo.

Bastaria essa circunstância de se tratar de uma cláusula contratual aprovada por lei, para que somente outra lei a pudesse revogar. É a regra do Código Civil, art. 4.º: “A lei só se revoga ou derroga por outra lei”, regra que CLÓVIS BEVILÁQUA considera uma “consequência necessária da organização política dos Estados modernos e da divisão harmônica dos poderes constitucionais, que são as modalidades gerais, por que se externa a soberania do Estado”. É um princípio geral de direito, que F. GENY expressa com autoridade, numa obra clássica, dizendo que a lei, não somente sobrevive à autoridade que a estabeleceu, mais, *en principe*, subsiste “indefinitement, jusqu’à ce qu’elle soit détruite par une loi contraire, abrogeant, soit expressément, soit tacitement, ses dispositions” (*Méthode d’Interpretation*, 2.ª ed., I, pág. 249, com ampla citação de referências bibliográficas nesse mesmo sentido). De resto, o que caracteriza o Estado de direito “é o fato de estarem nêle os órgãos administrativos e jurisdicionais subordinados às regras gerais e impessoais, que se chamam leis” (COLLIARD, *Précis de Droit Public*, n.º 101). Se a lei pode ser revogada, ou derogada por um simples ato administrativo, não temos o Estado de direito; quando muito poderemos chamar a êsse regime o Estado de polícia. É ainda COLLIARD quem nos adverte que o Estado de polícia se opõe ao Estado de direito “na medida em que os órgãos do Estado não são adstritos ao respeito da legalidade”.

Conseqüentemente, se um contrato, aprovado pelo Conselho Municipal do Distrito Federal, dispôs que “todos” os bens de uma concessão estariam sujeitos à cláusula da reversão, num prazo determinado, só outra medida, oriunda do Conselho Municipal, ou por êle aprovada, terá força para revogar essa cláusula, ou para derogá-la em relação ao conjunto de bens, ou em relação a determinados bens, que a lei incluiu na reversão, quando não distinguiu entre êles, nem abriu exceção de qualquer espécie.

XIX. A alienação de direitos patrimoniais e o Legislativo

Mas quando ainda não fôsse por êsse aspecto, teríamos que reclamar o feituro libera um imóvel reversível, ela derroga lei municipal e renúncia — o que vale dizer alienação — de direitos patrimoniais. Quando a Prefeitura libera um imóvel reversível, ela derroga lei municipal e renúncia a direitos que, com o fato de serem futuros, não deixam de ser direitos de propriedade. Não é apenas uma pretensão imediata, que se desfaz; é, também, uma propriedade a têrmo, que foge ao patrimônio público. A renúncia a um direito de propriedade, ainda que futura, não pode prescindir dos meios normais, com que se processam os atos de alienação das coisas vinculadas ao patrimônio público. Quando razões de ordem jurídica não exigissem essa orientação, elas deviam prevalecer por motivos de ordem moral, no resguardar a autoridade e o prestígio do Poder Executivo.

RODRIGO OCTÁVIO, ao estudar o domínio privado do Estado, chegou a conclusões, que precisam ser recordadas. Escreveu êle:

“Ao Poder Legislativo cabe privativamente a alienação dos bens nacionais, cujo processo corre pela Diretoria do Patrimônio do Tesouro Nacional. Isso era expresso no art. 15, § 15, da Constituição do Império e é princípio corrente do nosso direito administrativo, se bem que tenha sido omissa, nesse ponto, a Constituição da República” (*Do Domínio da União e dos Estados*, pág. 100, 2.ª edição).

A Constituição do Império, no preceito citado, dizia que era atribuição da Assembléa Geral “regular a administração dos bens nacionais e decretar a sua alienação”.

Tão ciosa se mostrava a legislação do Império, no restringir essa faculdade de alienação, que o próprio Ato Adicional, no § 4.º do art. 11, não concedeu às Assembléas Legislativas provinciais mais que a faculdade de “regular a administração dos bens provinciais”. O direito de alienar continuava com a Assembléa Geral, e nesse sentido se manifestou invariavelmente o Conselho de Estado (VISCONDE DO URUGUAI, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias*, II, pág. 182-189). SOUZA BANDEIRA também nos diz: “A administração dos bens nacionais pertence à Assembléa Legislativa. Só ela pode decretar a sua alienação, quando disto são suscetíveis. Nesse caso, cumpre atender: 1. Que é indispensável a hasta pública (Av. n.º 225, de 21 de junho de 1873). 2. Que se deve lavrar escritura pública, quando a venda exceder de 200\$ (Av. n.º 492, de 30 de dezembro de 1872)” (*Novo Manual do Procurador dos Feitos da Fazenda*, § 503). SOUZA BANDEIRA opinava, entretanto, que, quanto aos bens provinciais, não poderiam ser alienados sem autorização das Assembléas Provinciais, e os municipais dependeriam de autorização do Ministro do Império, na côrte, e das Assembléas, nas províncias (idem, nota II). Era o que também escrevia TEIXEIRA DE FREITAS (*Consolidação*, art. 586, § 2.º).

A omissão da questão na Constituição de 1891 e a ampliação da autonomia das Províncias, transformadas em Estados, transportou o preceito da Constituição do Império para as Constituições dos Estados. Assim foi que declararam competir ao Poder Legislativo estadual legislar sobre “alienação, aquisição e arrendamento dos bens do Estado” a Constituição do Amazonas (art. 32, § 18, da Constituição de 1895), do Maranhão (art. 21, n.º II), do Piauí (art. 18, n.º XXII), do Ceará (art. 29, n.º 7), do Rio Grande do Norte (art. 17, n.º 4 e n.º 11), da Paraíba (art. 19, § 23), de Pernambuco (art. 36, § 8.º), de Alagoas (art. 19, § 15), de Sergipe (art. 16, n.º XIII), da Bahia (art. 36, § 6.º), do Espírito Santo (art. 43), do Rio de Janeiro (art. 26, n.º 9), S. Paulo (art. 11, e), do Paraná (art. 26, n.º 7), de Santa Catarina (art. 23, n.º VII) e de Minas Gerais (art. 30, n.º 20). As leis de organização municipal, fundadas no sistema da Constituição de 1891, atribuíram às intendências, isto é, aos legislativos locais, a faculdade de deliberar sobre a alienação de bens municipais. Como se vê, estamos diante de uma regra geral, que não foi omitida na legislação do Distrito Federal. A Lei n.º 85, de 20 de setembro de 1892 — a primeira Lei Orgânica do Distrito Federal — declarava incumbir ao Conselho Municipal:

Art. 15, § 8.º — “Regular a administração, arrendamento, fôro e aluguel dos bens móveis e imóveis municipais.

a) O Conselho Municipal só poderá vender ou trocar bens imóveis do Município por ato votado em duas sessões anuais sucessivas e por dois terços de votos;

b) As vendas serão feitas em hasta pública previamente anunciadas pela imprensa e por editais afixados nos lugares mais públicos, por espaço de tempo não inferior a 60 dias.”

No Decreto n.º 5.160, de 8 de março de 1904, aprovando a consolidação das leis federais sobre a organização municipal do Distrito Federal — lei que estava em vigor ao tempo do famoso Têrmo de 1909 — repetia-se, com ligeiras alterações, que não atingiam a substância do texto, o que se havia disposto na Lei n.º 85, de 1892. Nem se alegue que não se trata de bens do domínio do Estado, pois que o princípio geral é o que se acha consubstanciado no Regulamento de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922, quando diz, no art. 811:

“Consideram-se não disponíveis os bens que são necessários e têm aplicação aos serviços públicos e em relação aos quais, quer pelo destino dos mesmos, quer por disposição de lei, não pode o Estado praticar nenhum dos atos indicados no artigo anterior.”

O Código Civil também prescreve, no art. 67:

“Os bens, de que trata o artigo antecedente (bens públicos) só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma, que a lei prescrever.”

Sempre e sempre a necessidade da lei, para assegurar maior publicidade e maiores garantias ao processo de alienação, com a intervenção das assembleias legislativas. E por mais que se pretenda estabelecer diferença entre os dois atos — o de venda de um imóvel e o de liberação de propriedade reversível — teremos que reconhecer que um aliena propriedade presente, outro aliena propriedade a têrmo. O que viesse a falar na soma dos direitos atuais seria coberto pelo alto valor dos imóveis liberados, pois que se não compreende que se exija a presença do Poder Legislativo na venda de imóvel de valor reduzido e a eliminem numa liberação, que pode dizer respeito a valores infinitamente superiores. Há que considerar, também, o interesse público da reversibilidade dos bens, a conveniência, ou não, de sua continuação no serviço público de empresa, que reverterá ao Estado e terá que prosseguir seus serviços sob a responsabilidade do Estado, com a extinção do prazo. Para todos esses aspectos do problema há que ouvir os representantes do povo, profundamente interessados no serviço e nos meios de que êle possa dispor.

Desde que o Conselho Municipal regulou, no contrato de concessão, o regime dos bens da concessão, só êle terá poderes para alterar esse regime, sobretudo quando se trata de ato de revogação de reversibilidade de bens, ou de renúncia a um direito de propriedade a têrmo. Parece-nos, por isso, que, se o Poder Executivo, depois do exame da matéria, sob todos os ângulos apontados, resolver concluir pela liberação do mesmo, mediante as compensações oferecidas, há que encaminhar o ato, como uma proposta, ao Poder Legislativo, para que êste decida, em definitivo, quanto a essa renúncia, que atinge, de maneira considerável, os valores imobiliários da Municipalidade, ou os seus direitos a uma reversão, estabelecida pelo próprio Poder Legislativo.

A doutrina americana, nesse domínio, é nítida, corroborada por uma copiosa jurisprudência, como podemos ver em HENRY J. BOOTH, em *A Treatise on the Law of Street Railways*, Philadelphia, 1911. Escreve êle, à pág. 680:

“A corporation cannot assign its vital franchise, or function of being a corporation, to any other person, natural or artificial, unless authorized by some specific legislative provision or permission. Nor can a railroad corporation, without such authority, sell its real estate acquired by the right of eminent domain, of necessary for the transaction of the business for which it was incorporated and given its extraordinary powers; nor can it, without legislative sanction, sell its franchise to operate and maintain its road. After the road is constructed and prepared for use, the corporation may alienate things requisite for its operation, which are regarded not as constituting a part of its real estate but as personal property, such as locomotives, cars and the like; and such property is liable to execution for its debts.”

Considera-se o conjunto da concessão e a fiscalização legislativa é necessária para verificar se se desintegra esse conjunto, pois que a venda isolada dos bens, parcela por parcela, acabaria tornando impossível um privilégio, que derivou de autoridade legislativa. E os Estados Unidos, quando sustentam essa tese, reportam-se a concessões, que não estão sujeitas à reversibilidade de seus bens — circunstância que torna indispensável o acôrdo prévio do Poder Legislativo, para que possa ser derogada, em relação a um determinado imóvel, a alienação de imóvel que o contrato, com o apoio de lei, tornou reversível, assim como todos os bens da empresa.

Parece-nos, por isso, que depois de examinados todos os aspectos do problema, desde que o Poder Executivo entenda conveniente a liberação de determinado imóvel, de acôrdo com as compensações propostas, deve, nesse sentido, encaminhar mensagem ao Poder Legislativo, com o anteprojeto de lei autorizativa. Sentindo bem as responsabilidades que pesam sobre meus ombros, não me atreveria a recomendar que se suprimisse inter-

venção natural do Poder Legislativo, nesse processo de autorização, que valerá por uma proteção mais eficaz do patrimônio municipal, exigindo a ampla divulgação do debate legislativo e o pronunciamento dos representantes do povo, para que se possa considerar válida a renúncia à reversibilidade de um patrimônio ayultadíssimo, em vésperas de retornar, ou de se incorporar à propriedade plena e ilimitada da Municipalidade.

WALINE explica a necessidade do pronunciamento do Legislativo nesses casos, escrevendo:

“La portée de la règle de l’inaliénabilité est donc d’obliger l’administration, avant de vendre aucune parcelle du domaine public, à examiner sérieusement si cette vente n’est pas contraire à l’intérêt public, et même le plus souvent à faire le législateur lui-même juge de cette question. Aussi, l’administration ne risquera pas d’être privée d’un bien aliéné la légère” (*Droit Administratif*, 445).

XX. Em conclusão

Os bens considerados reversíveis, por força de contratos firmados com a Companhia de Carris Urbanos, a Companhia Ferro Carril Carioca e a Companhia do Jardim Botânico não poderão e não deverão ser liberados, sem que a essa liberação dê a sua aquiescência o Poder Legislativo do Distrito Federal, pois a liberação significa renúncia a uma propriedade reversível e, conseqüentemente, disponibilidade não só de valor patrimonial considerável, como de bens que estiverem, ou estão integrados num serviço público.

Parece, pois, à Procuradoria, que se deve ordenar às repartições arrecadoras, que não encaminhem guia de transmissão de imóvel das referidas companhias concessionárias, quando não devidamente autorizadas, para êsse fim, e no caso especial de cada imóvel, pelo próprio Prefeito do Distrito Federal.

Instaurado o processo de liberação, mediante solicitação das companhias concessionárias, o Prefeito mandará ouvir a Procuradoria Geral, o Departamento de Concessões e o Departamento do Patrimônio, para que se verifique o prazo da reversão, a necessidade, ou não, do imóvel em face, não só dos serviços presentes da empresa, como de sua possível expansão no futuro, assim também como a possibilidade da utilização do imóvel em outros serviços públicos, ou em benefício da Cidade, para julgar, em definitivo, se pode, ou não, ser aprovada a liberação.

Aprovada a liberação, o processo voltará ao Departamento do Patrimônio e ao Departamento de Concessões, para que digam qual o valor do imóvel e qual a parcela que, nesse valor, deve caber à Municipalidade, tendo em vista o prazo da reversão. Estudar-se-á também qual o destino mais recomendável dessa compensação, se no melhoramento da própria concessão, se para atender a outro interesse da cidade.

Ajustados todos êsses pontos, e desde que com êles concorde a concessionária, será o expediente encaminhado à Câmara dos Vereadores, consubstanciando-se a proposta num projeto de lei, que valerá como autorização legislativa para a renúncia à reversibilidade dos bens da concessionária.

Essa a conclusão a que chegamos, no estudo minucioso do assunto e tendo em vista os altos interesses dependentes da reversão dos bens das concessionárias a que nos reportamos.

Ressalvado melhor juízo, apresento a V. Exa. meus protestos de alta consideração.

Rio de Janeiro, 4 de março de 1955

BARBOSA LIMA SOBRINHO
2.º Procurador

“VISTO” DO PROCURADOR GERAL

Dito parecer, conforme o regulamento da Procuradoria, subiu a “visto” do Procurador Geral, que assim se pronunciou, em encaminhamento ao Chefe do Executivo:

Não pode senão merecer meu irrestrito apoio o Dr. 2.º Procurador que, na estacada, atua em defesa dos interesses municipais. Se a tese comporta debate, não me resta senão postar-me ao lado de S. Sa., grato à oportunidade.

Apaixonado pelas coisas da Prefeitura do Distrito Federal, em favor das quais me bato intransigentemente, tenho, neste caso, redobradas as forças pelo convencimento.

Acompanhemos, de início, o raciocínio do Dr. BARBOSA LIMA SOBRINHO, ilustre 2.º Procurador, que argumenta, em resumo:

I — A Concessionária Companhia de Carris Urbanos decorre da fusão da

a) Vila Isabel — constando a “reversão”, — desde 1872 (Decreto n.º 4.895), em cláusula que previa, inclusive, a dissolução e a inexistência de indenização;

b) São Cristóvão — decorrendo a “reversão” do contrato de 1890;

c) Carris Urbanos (primitiva) — “reversão” prevista em ato de 1878, revigorado pelo Decreto n.º 7.007, da mesma data.

Essas três empresas, observando o rótulo da última, fundiram-se em 1907, passando a vigorar um contrato em que surgiu a “reversão” por exigência do Legislativo, ao referendar o ato firmado previamente, a seguir aditado, por via de consequência.

A análise do Decreto n.º 1.142, desenvolvida no parecer, mostra a cautela com que se obrou no assegurar proteção ao interesse público.

Passou a vigorar, a propósito, a cláusula 43:

“Findo o prazo da concessão, reverterão para o domínio da Prefeitura Municipal todo o material fixo e rodante, e, bem

assim, os *imóveis*, carros, usinas, motores, oficinas, estações, depósitos e tôdas as mais dependências especiais e próprias dos serviços dêste contrato, sem indenização de espécie alguma.”

Apenas se cogitou, mais tarde, de fazer incidir o impôsto da décima urbana sôbre os imóveis desligados da concessão — ainda que temporariamente.

2 — A Concessionária Companhia Ferro Carril Carioca tem seus bens reversíveis sem a contrapartida da indenização, por força do contrato inicial de 1872, aprovado pelo Decreto n.º 5.126, e reafirmado por atos posteriores, todos devidamente referendados pelo Legislativo.

3 — A Concessionária Companhia Ferro Carril do Jardim Botânico — fruto da fusão de anteriores — contém em sua autorização para explorar o serviço público a seguinte cláusula (contrato de 30 de agosto de 1890):

XIX — “Findo o prazo da concessão, a Companhia ficará *ipso facto* dissolvida e reverterão para o patrimônio municipal, em bom estado de conservação, TODOS OS BENS QUE A COMPANHIA POSSUIR, *IMÓVEIS*, *MÓVEIS* E *SEMOVENTES*.”

Conforme salienta o parecer, a fórmula é a mais ampla possível — *todos os bens que a Companhia possuir*. Compensação de uma exploração por 92 anos, que é exatamente a soma dos prazos contratuais.

4 — Traz o parecer, a seguir, apreciação em torno aos dois termos, conhecidos como “de 1909” e “de 1910”, lavrados com o objetivo de alterar e interpretar (?) os contratos de *concessão*.

Desprovidos de validade, contudo, pela impossibilidade de vulnerarem manifestações do Legislativo.

Nesses termos procurava-se comandar o regime de isenção tributária, com a consequência inócua de se distinguir bens reversíveis dos não reversíveis.

Nega-lhes o parecer qualquer valor, não se furtando, todavia, de apreciá-los no contexto, especialmente no que tange à relação “incidência de tributação — reversibilidade”.

5 — Prossegue o 2.º Procurador mostrando a maneira irregular porque se procedeu em relação a ditos termos, aos quais se não deu a publicidade devida, pelo que os rotula de “clandestinos”. Realmente, ocultou-se ao público a existência de tais atos; não aparecem nos Boletins da Prefeitura nem sequer constaram do órgão oficial de divulgação dos atos da Administração.

Na verdade, é forçoso considerar que o termo de 1909 implica em renúncia a direitos patrimoniais, já que procura tornar irreversível parte do patrimônio imobiliário da Concessionária, que é, pelo contrato de 1890, todo reversível.

A desvalia, porém, é evidente: um termo, desprovido de maiores formalidades, não poderia vir a alterar um contrato aprovado pelo Legislativo.

6 — A seguir, o parecer aprecia a natureza do direito do concessionário sôbre a coisa reversível, que tem como jungido ao exercício da concessão de serviços públicos. *Se et in quantum*.

7 — Refuta, em prosseguimento a afirmativa da existência de uma condição resolutiva: findo o contrato, operou-se a condição, com a consequência da reversão. A argumentação tem aí puro caráter de técnica jurídica. O 2.º Procurador timbra em negar a existência de qualquer “condição”, preferindo (a meu ver, com inteira procedência) reconhecer a presença de “termo”.

Realmente, a condição está ligada à incerteza do evento. Fixando o contrato data certa, é indiscutivelmente um ato *a termo*.

Daí a consequência de que as concessionárias só poderão utilizar-se de seus bens dentro do prazo estabelecido, respeitado, é evidente, o direito do Concedente, que redundaria na negativa da livre disposição.

8 — Entra o parecer, a seguir, na questão da compensação ao Estado sempre que não se torne inconveniente a disposição da coisa pelas Concessionárias, que admite, em tais e quais condições, observada a *prévia* autorização legislativa. A concordância do Executivo na liberação de um bem das Concessionárias importa em renúncia a direito, que não prescinde do *placet do Legislativo*.

— E qual seria a compensação? Apenas a equivalente para equilibrar a supressão do direito de uso e gozo, pela Concessionária, no prazo restante do contrato.

O processo de liberação (eventual) teria que observar a conveniência, ou não, do destino da coisa liberada e a empregada compensação que ela veria a produzir.

Adverte, em conclusão, que os bens das Concessionárias somente poderão ser liberados após a aquiescência do Legislativo, aconselhando a paralisação das guias de transmissão de propriedade, que deverão ser submetidas ao processo de liberação, sujeito à tríplice interferência da Procuradoria Geral, do Departamento de Concessões e do Departamento do Patrimônio.

Somente após comprovada a desnecessidade do bem ao desempenho do serviço público é que se prosseguirá, fixando-se a parcela que deverá caber à Prefeitura, tendo em vista o prazo da extinção do contrato e o direito de reversão.

—//—

Estou inteiramente de acôrdo com o magnífico parecer do Procurador BARBOSA LIMA, que soube desenvolver seu raciocínio, em defesa dos interesses municipais, com a segurança que todos lhe reconhecemos.

Como êle, nego valia aos celebrados “termos”, que não poderiam vir em desabono das cláusulas contratuais, de maior força pela encampação legislativa.

De início, vale reafirmar dois pontos, de magna importância ao debate:

1.º — *A reversão dos bens opera-se gratuitamente:*

Carris Urbanos — cláusula expressa;
Ferro Carril — cláusula expressa;
Jardim Botânico — contrato omisso.

Sem embargo. Na presunção de gratuidade quanto à última, por força do pressuposto da concessão pública, que visa a continuidade, e do exame conjunto das demais disposições contratuais;

2.º — *A reversão incide sobre TODOS os bens das Concessionárias:*

Ferro Carril — cláusula expressa;
Jardim Botânico — cláusula expressa;
Carris Urbanos — cláusula que admite interpretação.

Cabe aqui apreciar-se o disposto na cláusula XLVI da Rêde Unificada (6 de novembro de 1907), que implicitamente, ao tratar da isenção tributária, admitiu a existência de bens estranhos aos fins das Concessionárias.

A menos que possam as Companhias comprovar, por meio hábil (perícia, protesto ou qualquer outra via de boa procedência), hajam aplicado com finalidade de amortização, a Prefeitura deverá manter o seu ponto de vista. E somente se poderia aceitar a ressalva, a meu ver, em relação à imóveis que JAMAIS interessaram ao desempenho do serviço concedido, vale dizer — bens que *sempre* foram estranhos à natureza do contrato.

Serviria de amparo a estas afirmativas preliminares a transcrição de um trecho das *Atas da Comissão de Transporte Coletivo* (pág. 359), e que consubstancia declaração do Sr. C. A. Sylvester, então Vice-Presidente da The Rio de Janeiro Light & Power Co. Ltd., em memorial oferecido em nome dessa empresa e das companhias a ela associadas:

“Tanto o contrato da Rêde Unificada como o do Jardim Botânico, contém cláusulas estipulando que, no fim do prazo das concessões, *tôdas as propriedades reverterão para a Municipalidade.*”

Tôdas as propriedades e não algumas propriedades, e isso na palavra do Sr. C. A. Sylvester, que foi um dos mais seguros orientadores e defensores dos interesses do Grupo Light.

Firmados os dois pressupostos, que impediriam aquiescência à liberação, senão como consequência de renúncia, exigidora da vontade conjugada dos Poderes Executivo e Legislativo, passarei a desenvolver minhas considerações.

Início perquirindo a origem dos bens imóveis das concessionárias, que podem ser distribuídos em duas categorias:

- a) os adquiridos diretamente para a exploração do serviço público;
- b) os que, inicialmente na categoria anterior, dela foram retirados.

Sem embargo da distinção, a consequência é a mesma, já que decorrendo da arrecadação tarifária, devem retornar, pela via indireta do Concedente, aos usuários, que pagaram tarifa destinada à seguinte despesa:

- amortização do capital;
- custo de operação;
- dividendos.

A constituição de um fundo de amortização tem que ser entendida em termos e figurar nos balanços. Há que ser comprovada. Se assim não se procedeu, culpa alguma cabe ao Concedente. Pretender-se subtrair dos direitos municipais, consubstanciados na *totalidade dos bens*, que são reversíveis, uma boa parcela, será premiar — sim, premiar — os acionistas que recolheram durante quase um século os dividendos apurados, com uma quota que representa muitas vezes o capital investido (ainda que se venha a considerar a desvalorização da moeda).

Justo, talvez, o abono, se as Concessionárias houvessem mantido, conservado, melhorado e ampliado os meios de atendimento do serviço público — O QUE NÃO PODERÃO COMPROVAR. Muito pelo contrário, é pública e notória a estagnação; é indiscutível que o Estado receberá, findo o prazo,

- material desgastado, não renovado; e
 - a obrigação de atender ao pessoal empregado, decorrentemente dos encargos das leis sociais,
- enquanto o investidor, após recuperar-se do capital aplicado, recolherá
- o fruto de uma imobilização indevida, decorrente da manutenção de imóveis que passaram a ser desnecessários ao serviço público.

A tarifa tem um objetivo preciso: atender à amortização e à retribuição do capital investido em empresa organizada especialmente para se desincumbir do serviço público — o objeto da concessão — cujos meios materiais de atendimento devem ser conservados e ampliados.

Hoje, a regra é constitucional (art. 151), embora defluísse tácitamente no campo da exploração do serviço público, policiado pelo Estado.

Não há negar: se a tarifa produziu lucro demasiado, que se aplicou em objeto fora das finalidades da concessão, além da quota de amortização, somente se poderia agir

- reduzindo o preço; ou
- reinvestindo o lucro.

Se o usuário contribuiu para excessos de receita, é óbvio que o regime informante da exploração do serviço público forçará o retôrno, à coletividade, das demasias apuradas.

De resto, não tenho elementos para verificar se, no correr da quase secular concessão, já se adiantou, alhures, uma reserva destinada a amortizar os investimentos. Quero mesmo crer que uma organização como a das concessionárias, titulando um contrato que determina a reversão de *todos*

os bens, jamais iria confiar a um debate de última hora, contrário à letra expressa da concessão, a recuperação do capital investido.

No pressuposto da afirmativa, não haveria como se justificar uma fuga à destinação específica que deveria orientar a aplicação dos excessos de receita: conservação, melhoria e ampliação dos meios materiais para o atendimento do serviço público.

Jamais fui dos que combatem o concessionário alienígena por um falso espírito nacionalista. Muito pelo contrário, sempre lhes trouxe o apoio quando na causa justa e merecida. Também no inverso não temo a contradição: o serviço de bondes no Distrito Federal encontra-se nas piores condições possíveis. De há muito não se cuida de fazê-lo melhorar, ou mesmo corresponder às mais imediatas necessidades da população.

Quem já visitou as capitais européias, as cidades da América do Norte, mesmo algumas nossas vizinhas, constata o conforto e a abundância do transporte urbano. No Rio, nada se fez ou se faz. É o mesmo material rodante de 30 ou 40 anos atrás; apenas modestamente conservado. E reduzido em número.

As Concessionárias, hoje notoriamente desinteressadas pela renovação, limitam-se a manter o material, à espera do termo final.

Ainda recentemente tive ocasião de constatar a negativa de uma delas ao atendimento de suas obrigações, que sempre respeitou: a recolocação dos trilhos na recomposição do leito do logradouro. O impasse — que se prende, salvo lapso de memória, à Rua 24 de Maio — chegou ao ponto de demandar Juízo Arbitral, para uma solução.

Ao Estado incumbirá a manutenção do serviço. Fimda a concessão, o que encontrará êle? — Um material desgastado pelo muito uso, uma frota antiquada e insuficiente e as Concessionárias dispendendo de vultosíssimo capital imobilizado, adquirido com receitas que deveriam ter tido aplicação de acôrdo com a finalidade da concessão.

Verdade seja dita: a responsabilidade cabe muito ao Concedente, que deixou de interferir, fiscalizando a arrecadação e comandando sua aplicação. O sistema hoje preconizado pelos especialistas aconselha a interferência de um órgão fiscalizador, de contróle e proteção ao usuário, já em funcionamento junto à Companhia Telefônica, embora ainda em seus primeiros passos.

Forçoso considerar, por outro lado, que ao concessionário de serviço público é dado o poder de expropriar. Há um fundamento nisso, embora implícito. É que o Estado não ignora o caráter de continuidade que informa a exploração do serviço público e, sobretudo, a reversibilidade da coisa. Se estende um privilégio, que lhe é inerente, fá-lo com vistas exclusivas ao interesse público, não se permitindo, por via de consequência, a livre disposição ulterior da coisa.

Caso contrário, em que arma poderosa se transmudaria essa faculdade expropriatória, com as possibilidades de alteração da incidência material do serviço concedido, ensejando a livre disposição do bem?

Vale considerar, com BARBOSA LIMA:

“É o que se verifica em relação ao patrimônio imobiliário da empresa. Foi adquirido, por ser necessário. Prestou serviços à concessionária. Mas à medida que se aproxima a reversão, o que se verifica é que a empresa modifica a organização de seus serviços, para tornar dispensáveis os imóveis de mais alto valor, pela sua localização privilegiada. Hoje é uma estação de passageiros que se fecha; amanhã é um depósito de carros que se torna, de repente, vazio, para justificativa da alienação. Seria interessante levantar uma estatística dessas liberações, para verificar a dupla coincidência, que aumenta o número de imóveis inúteis, à medida que se aproxima a reversão, ao mesmo tempo que a inutilidade parece selecionar, ou preferir, os imóveis melhor situados e, em consequência, mais valorizados.”

Não poderia deixar de repetir os pronunciamentos (que têm a valia de provir de homens insuspeitos para as Concessionárias) de LAHYR TORRES e do eminente J. G. ARAGÃO. Dizem êles:

“No nosso próprio país, temos tido exemplos de serviços de bondes e rêdes telefônicas locais, que reverteram efetivamente ao Governo, no fim do prazo das concessões, sem que os cidadãos das respectivas comunidades obtivessem qualquer benefício, *conquanto os primitivos consumidores houvessem presumivelmente pago, durante a vigência das concessões, mais do que o serviço razoavelmente valia.*

Em muitos casos, as instalações e aparelhagens entregues ao Governo, ao fim das concessões, estavam em tão precárias condições de conservação e tantos consumidores já tinham desistido do serviço, em vista de sua inferior qualidade, que o funcionamento ulterior pelo Governo foi julgado impraticável e tais serviços foram completamente abandonados. Dêsse modo, a suposta vantagem da cláusula de “reversão” não trouxe benefício de qualquer espécie nem ao Governo, nem aos consumidores, nem à coletividade em geral.

A experiência tem demonstrado a inconveniência das concessões a longo prazo, com reversão. Nas proximidades de extinguir-se o termo do contrato, a concessionária desinteressa-se da conservação do material, alheia-se das suas ampliações e, desprovida de capitais e de recursos, ela falseia a execução do serviço. Se o contrato é a prazo curto, a taxa de amortização é elevada e onera sobremodo o custo da unidade. *Essa fase do crepúsculo ou decadência do serviço reversível, e de sua depressão, é inevitável; a fiscalização oficial não a pode impedir, nem sequer substituir-se no combate aos acidentes que o envolvem. Na prática, o útil não reverte; só reverte o inútil, e o Estado vê-se, de um momento para outro, completamente desapa-*

relhado, para assegurar a continuidade que é uma das características do serviço público.”

Sem maiores comentários.

O interesse restrito à continuidade do serviço poderia acabar limitado à via permanente, em péssimo estado de conservação, de um punhado de veículos, mais ou menos imprestáveis, como se verificou recentemente na encampação dos serviços de bondes da capital de São Paulo. É preciso cogitar, para a continuidade do serviço, dos meios que possam acudir às necessidades futuras e à expansão do próprio serviço.

Não vem abonar a posição das Concessionárias a circunstância da incidência fiscal sobre alguns de seus bens. Esta apenas aparece quando o imóvel não se encontra arrematado — temporária ou definitivamente — ao serviço público.

Nada mais justo do que a contraprestação ao Estado quando o concessionário, fugindo a uma finalidade precípua e obrigatória, recolhe receita de origem diversa. Se o faz, dela deve uma parcela ao fisco.

A conclusão é infofismável, de nada valendo termos, regras normativas, despachos ou orientações administrativas — tôdas vindo em vulneração a dispositivo contratual expresso, que mereceu o refôrço do pronunciamento legislativo, a êle dando características de lei.

Ainda recentemente pronunciei-me, no caso das tarifas telefônicas, que entendi inalteráveis pelo Executivo, no decurso do primeiro triênio contratual, pela origem legislativa da minuta em vigor.

Como se poderia pretender jungir a não reversão de um bem à incidência tributária? Figuremos um imóvel de concessionário, parcialmente a serviço do público, produzindo, o restante, renda por locação. Seria possível — pela simples circunstância de ser reversível o bem deferir-se uma isenção total?

São atos nitidamente distintos — o da reversão e o da tributação.

Haveria ainda que se abordar a questão trabalhista, tormentoso problema com que se verá a braços o Distrito Federal, no término da concessão.

Basta lembrar todo o acervo humano recolhido pela Prefeitura na extinção do contrato da City Improvements, hoje transferido para os quadros municipais.

O serviço de bondes não poderá paralisar. O pessoal é especializado e conta com a proteção das leis trabalhistas. Quem atenderá a êle?

A Prefeitura não poderá sofrer o desfalque, sem a compensação devida. Para êste fim, jogará com o equivalente dos bens reversíveis não utilizados no serviço público.

Algures criticou-se que a cláusula prevendo a dissolução automática da concessionária importaria perfeito *non sense*. Jurídico, completaria eu. Na realidade, e encarado o problema sob o prisma da finalidade precípua da concessionária, a consequência não poderia ser outra. Serve de calço a transcrição, trazida à colação no parecer:

“Como a Companhia deixa de existir com a terminação de sua concessão, e a única razão de ser de sua existência é a

exploração desta” (Atas da Comissão de Transporte Coletivo, Rio, 1940, pág. 339, com a assinatura de C. A. SYLVESTER, vice-presidente da The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Co. Ltd.).

Diz muito bem o Dr. 2.º Procurador:

“O que não conseguimos nem mesmo imaginar é que a Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico perca a concessão, pelo advento do termo de extinção do contrato, e ainda continue como “Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico”, convertida em empresa imobiliária, para o loteamento dos terrenos e imóveis, sujeitos à cláusula da reversão. Finda a concessão, extingui-se, naturalmente, a companhia fundada para a sua exploração, embora essa extinção possa ainda explicar, ou admitir, um período de liquidação, que não deixará de ser a preparação para a dissolução definitiva da empresa.”

Invocam-se precedentes de liberação. Inacolhíveis, a meu ver, por contrariarem comando contratual. Inclusive certas subrogações (?) da cláusula de reversão. A Prefeitura concordou em libertar determinados bens, recebendo, em torna, outros — *pelo contrato também reversíveis*. Recebeu, em realidade, o que seria seu, abrindo mão do que, também, seria seu...

Em face do exposto, declaro categoricamente concordar com o pronunciamento do Dr. 2.º Procurador, que conclui pela reversão dos bens das Concessionárias.

Distrito Federal, 26 de abril de 1955.

GUSTAVO PHILADELPHO AZEVEDO
Procurador Geral

DESPACHO DO PREFEITO

Acolhendo as conclusões do pronunciamento da Procuradoria Geral, decidiu o Prefeito Alim Pedro:

“Em face do parecer da Procuradoria Geral, que conclui pela reversibilidade dos bens titulados pelas Concessionárias do Serviço de Bondes, determino, até ulterior deliberação, as seguintes providências preliminares:

1) o levantamento de todos os bens imóveis das Concessionárias, com a indicação do histórico e da destinação de cada um dêles;

2) a sustação dos processamentos das guias para pagamento do imposto de transmissão de propriedade, e, bem ainda, de quaisquer requerimentos visando a aprovação de loteamento ou licenciamento de obras;

3) a constituição de uma comissão permanente, integrada por representantes da P.R.G., D.C.S. e D.R.M., que se incumbirão de examinar os processos a que aludem os itens supra 2 e 3 e o levantamento determinado no início" (*in Diário Oficial*, II, de 14-6-1955).

Estará assim encerrado o debate, na órbita administrativa, já que, no momento, atua a Comissão, designada para elaborar o cadastro dos bens das Concessionárias e, conseqüentemente, aqui nada mais caberia, não fôra a conveniência de se alertar o Judiciário em relação ao problema e, sobretudo, em aditar mais alguns pronunciamentos, colhidos em rápida pesquisa.

Tais são êles:

1. Uma petição judicial da concessionária Jardim Botânico

Requeru a Fazenda do Distrito Federal, em 1906, perante o antigo Juízo dos Feitos da Fazenda Municipal, um executivo fiscal contra Marcelino Guillela. Ingressou, então, no feito a Concessionária, arguindo:

"A Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico vem expor a V. Exa. o seguinte:

A Suplicante é senhora e possuidora do prédio e respectivo terreno à Rua Vinte de Novembro n.º 7, em Ipanema, Copacabana, por compra feita a Marcelino Guillela e sua mulher, conforme a escritura junta, lavrada em notas do Tabelião Tupinambá em 7 de abril de 1903.

De posse do respectivo título, a Suplicante requereu logo a transferência da propriedade para o seu nome, parecendo-lhe não ter sido isso observado pela Prefeitura, porque, com surpresa, acaba de saber a Suplicante que fôra anunciada a venda da propriedade em praça dêsse Juízo à realizar-se no dia 20 do corrente, como pertencendo ainda aos ditos vendedores e para pagamento de impostos prediais.

Não podendo prevalecer a execução e muito menos recair no citado imóvel, porque êle pertence à Suplicante e com relação a impostos prediais, depois da aquisição está o mesmo isento por força das cláusulas 16 do contrato de 30 de agosto de 1890, 29 do contrato de 23 de janeiro de 1899 e 11 do contrato de de 25 de maio de 1090, todos transcritos na Consolidação das leis e posturas municipais.

Essa isenção não se dá, aliás, à título gratuito; foi constituída à custa de ônus pesadíssimos, tais como:

a) pagamento anual de Rs. 180:000\$000, como estabelece a cláusula 22 do contrato de 23 de janeiro de 1899;

b) reversão para a Municipalidade dos bens, INCLUSIVE EDIFÍCIOS QUE A SUPPLICANTE POSSUIR, no fim do

prazo da concessão, como está expresso na cláusula 19 do contrato de 1890.

O contrato faz lei entre as partes contratantes, não sendo lícito a uma delas alterá-lo sem o consenso da outra.

Nesta conformidade, a Suplicante requer a V. Exa. que se dignando mandar esta nos autos, haja de mandar arquivar o processo em questão, determinando o cancelamento da dívida reclamada.

Assim requerendo, P. DEFERIMENTO

Rio, 13 de novembro de 1906.

J. PIRES BRANDÃO
Advogado."

Aí se vê, em letra de fôrma, a confissão da reversibilidade total, pela manifestação mesma de um preposto da Concessionária, de resto como, pacificamente, sempre se entendeu a cláusula.

2. Um antigo pronunciamento da Procuradoria Geral

A inflação publicitária que se verificou recentemente, por ocasião do saneador despacho do Prefeito Alim Pedro, quando se procurou ampliar a valia dos celebrados termos de 1909 e 1910 em detrimento da cláusula XIX do contrato, com vistas ao reconhecimento de uma novação, timbrava em afirmar que a Prefeitura sempre teve os aludidos termos como perfeitamente válidos e indiscutíveis.

Basta, para resposta, que se transcreva o curto e inofensível pronunciamento do eminente JOSÉ DE MIRANDA VALVERDE, então Procurador Geral da Prefeitura. S. Exa. foi incisivo em seu Ofício n.º 255, de 20 de junho de 1933, dirigido ao Inspetor de Concessões:

"Os dois termos assinados respectivamente a 22 de julho de 1909 e a 29 de abril de 1910 com a Companhia Ferro-Carril Jardim Botânico, se bem que me pareçam conformes com a razão de ser da cláusula de reversão nos contratos administrativos, não obedecem à letra do contrato de 30 de agosto de 1890, cláusula XIX, cujos termos são êstes:

"Findo o prazo da concessão, a Companhia ficará ipso facto dissolvida, e reverterão para o patrimônio municipal, em bom estado de conservação, todos os bens que a Companhia possuir, imóveis, móveis e semoventes."

Como se vê, a cláusula, para os efeitos da reversão, não distingue dos bens empregados no serviço contratado daqueles que o não são.

Entendo, em consequência, que os dois termos aludidos dependem de aprovação legislativa, sendo hoje competente a Interventoria, ouvido o Conselho Consultivo (Decreto n.º 20.348, de 29 de agosto de 1931, art. 10, letra 3).

Quanto, porém, ao pedido que a Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico faz, com a petição de 16 de janeiro do corrente ano, para arrendar parte do seu terreno, com frente para as ruas Voluntários da Pátria, Marquês de Humaitá, à The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company, Limited, estou de acôrdo com a informação do Sr. Dr. Mário Pereira, datada de 1.º de março dêste ano.

Será conveniente que, no termo, se reproduzam as palavras, tanto quanto possível, daquele de 29 de abril de 1910, cláusula I, *sem que, entretanto, convenha aludir-se a êste último termo, o de 29 de abril de 1910, CUJA LEGITIMIDADE É, AO MEU VER, CONTESTÁVEL.*”

3. Um pronunciamento do Poder Judiciário

Acórdão da 5.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal.

A 25 de maio de 1948, a Prefeitura do Distrito Federal propôs ação contra a Companhia de Carris Luz e Fôrça do Rio de Janeiro, visando a desapropriação do imóvel situado à rua Visconde de Itaúna 477, inscrito em nome da Companhia S. Cristóvão, com uma superfície de 5.253 metros quadrados. Ofereceu a indenização de Cr\$ 2.112.000,00. O Decreto declarador da utilidade pública era o de n.º 7.197, de 1941, aprovando o plano de urbanização resultante do prolongamento da Avenida Getúlio Vargas.

Contestou a Companhia de Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro, Limitada, reclamando que a Prefeitura lhe pagasse importância correspondente ao justo valor atual do imóvel bem como a indenizar o desmonte e nova instalação do aparelhamento existente, acrescida a indenização de honorários de advogado.

Na audiência de instrução e julgamento, a 4 de julho de 1950, o advogado da Prefeitura, Dr. MÁRIO DA ROCHA PARANHOS, se reportou ao contrato de 6 de novembro de 1907, segundo o qual o imóvel desapropriado,

“pertence às Companhias unificadas, cessionárias dos serviços de carris na zona norte, em cujo contrato com a Prefeitura do Distrito Federal *todos os seus bens reverterão à Municipalidade no término do mesmo*, sem indenização de espécie alguma. O contrato é de 6 de novembro de 1907 e a terminar em 31 de dezembro de 1970, faltam, portanto, 21 anos para que todos os bens

passem para a Prefeitura, já estando decorridos 39 anos em favor da mesma. *Deve, assim, a indenização ser feita com critério especial.*

Deverá ser considerado em benefício da Prefeitura uma importância tal que possa vencer juros (juros legais) atingindo no fim da concessão (quando a reversão terá lugar) o valor determinado na avaliação do imóvel. Assim, o valor a descontar do montante da avaliação será:

$$X = \frac{V \times 100}{(T \times I) + 100}$$

onde, V é o montante da avaliação, T o número de anos para que a reversão se verifique e I a taxa anual de juros. Assim deverá ser fixada a indenização do imóvel em causa, caso o M. Juiz não considere justa a oferta feita na inicial. Não há também no caso fundamento legal para condenação da expropriante nos honorários de advogado da expropriada visto como não o autorizam os arts. 63 e 64 do Código do Processo Civil, uma vez que não se trata de dolo contratual ou extracontratual, nem de incidentes ilícitos no curso da ação. Com a palavra o advogado da expropriada, por êste foi dito que com referência a matéria tratada inicialmente pelo ilustrado advogado da expropriante tratar-se de inovação processual, de vez que só agora foi invocada, não podendo ter sido assim objeto de contestação; que não só pela circunstância apontada como ainda pelo de exceder a dita matéria o âmbito da ação de desapropriação, deixa a expropriada de discuti-la mais longamente, visto ser manifestamente impertinente; que com respeito ao *quantum* da indenização reporta-se ao memorial que neste ato oferece. Pelo Meretíssimo Juiz foi proferida a sentença seguinte: Vistos, etc. A Prefeitura do Distrito Federal propôs a presente ação contra a Companhia de Carris Luz e Fôrça do Rio de Janeiro, para tornar efetiva a desapropriação do imóvel situada a rua Visconde de Itaúna n.º 477, oferecendo o preço de dois milhões cento e doze mil cruzeiros, correspondente ao chamado máximo legal. Citada a ré veio esta com a contestação de fôlhas 10 a 20, recusando a oferta por considerá-la ridícula e pedindo a condenação da expropriante no justo e real valor do imóvel, em dinheiro, bem como a indenizar o desmonte e nova instalação do aparelhamento existente, acrescida a condenação de honorários de advogado, cuja percentagem o Egrégio Supremo Tribunal Federal já por várias vêzes fixou em 20%. Saneado o processo e procedida vistoria com arbitramento do imóvel expropriado, foi pelo perito do Juízo apresentado o laudo de fôlhas 31 a 35, sobre o qual se manifestaram os assistentes técnicos, apresentando as

impugnações de fôlhas 39 a 42 e 44 a 51. Afinal realizou-se a presente audiência, tendo nela ocorrido o que consta em resumo da presente ata.

O que tudo visto e bem examinado: — Considerando que a matéria focalizada na primeira parte dos debates orais do advogado da expropriante não é de ser acolhida conforme bem acentuou o advogado da expropriada;

Considerando que em face do art. 141, n.º 16, da Constituição Federal, ficou revogado o parágrafo único do art. 27 da Lei de desapropriações;

Considerando que diante do dispositivo constitucional compete ao Juiz fixar a indenização, atendendo unicamente aos elementos existentes no processo, especialmente a vistoria com arbitramento procedida no imóvel, a fim de que, sem limites fixados em lei ordinária possa determinar a justa indenização devida pela expropriante;

Considerando que como reiteradamente tem decidido este Juízo, não são devidos honorários de advogado, por não ocorrer a hipótese prevista nos arts. 63 e 64 do Código do Processo Civil;

Considerando que os elementos colhidos no processo autorizam este Juízo a considerar como justo os valores de Cr\$ 3.000,00 para o m2 do terreno, Cr\$ 500,00 para o da área construída, Cr\$ 40,00 para a cobertura de zinco e madeira, Cr\$ 100,00 para o muro e Cr\$ 40.000,00 para o auxílio do desmonte e transporte das máquinas e acessórios, encontrados pelo perito do Juízo em seu laudo de fls. 31-35, desprezadas as impugnações dos assistentes técnicos;

Considerando o mais que dos autos consta: **FIXO A INDENIZAÇÃO** devida pela Prefeitura do Distrito Federal à Companhia de Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro Limitada, ou a quem de direito pela desapropriação do imóvel n.º 477 da rua Visconde de Itaúna, em Cr\$ 16.098.041,80, sendo Cr\$ 15.760.860,00 pelo terreno (5.253,62 m2 x Cr\$ 3.000,00), Cr\$ 57.470,00 pela área construída (114,94 m2 x Cr\$ 500,00), Cr\$ 210.114,80 pela cobertura de zinco e madeira (5.253,62 m2 x Cr\$ 40,00), Cr\$ 29.567,00 pelo muro (295,67 m2 x Cr\$ 100,00) e Cr\$ 40.000,00 para o desmonte e transporte das máquinas e acessórios.”

A Companhia de Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro Limitada, recorreu da sentença, na parte relativa a honorários de advogado, assim como no que dizia respeito ao montante da indenização. Não se referiu à questão da reversão, suscitada na audiência de Instrução e Julgamento.

Já a Prefeitura, nas razões de apelação, disse, a esse respeito, o seguinte:

“De qualquer forma, quer seja, afinal, aceita a base de Cr\$ 10.986.081,80, encontrada pelo assistente técnico da ora

apelante (fls. 42), quer prevaleça a base da sentença, no valor de Cr\$ 16.098.041,80, é indispensável que da quantia definitiva seja feita uma subtração ou reserva, a favor da ora apelante.

Esta fórmula é lógica, clara e insofismável, pois representa um forte imperativo de justiça, como se passa a demonstrar.

O imóvel desapropriado, por força do contrato de concessão celebrado entre a apelante e a apelada, deveria reverter ao patrimônio da mesma apelante, ao término da referida concessão, gratuitamente.

Esse termo se verificará a 31 de dezembro de 1970. Sendo assim, com a apelante, nesse vencimento do contrato, veria incorporar-se ao seu patrimônio o imóvel em causa, gratuitamente, isto é, independentemente de qualquer ônus ou ressarcimento, é de irrefutável coerência que lhe assista o direito de subtrair ou reservar, da quantia da indenização, uma parcela que, aos juros legais de 6% ao ano, iria perfazer o montante da condenação, quando atingido o termo do contrato.

Se tomarmos, por exemplo, o valor deixado na sentença e se considerarmos a data da mesma, isto apenas para o efeito de um cálculo elucidativo, a demonstração será a que se segue:

Do total da condenação, isto é, dos Cr\$ 16.098.041,80, deveria ser retirada a verba de Cr\$ 7.134.027,34, restando para a apelada a quantia de Cr\$ 8.975.014,44, e isto porque aquela verba de Cr\$ 7.134.027,34, aos juros legais de 6% ao ano, no período de 21 anos (não esquecer que argumentamos com a data da sentença), estaria elevada a Cr\$ 16.098.041,80, que é exatamente o total da condenação.

Circunstancieemos o cálculo:

Juros de 7.134.027,34 a 6%, em um ano —	Cr\$ 427.381,64
Esses mesmos juros em 21 anos	
(21 x 427.381,64)	8.975.014,40
Adicionando-se a esses juros o	
capital reservado, do valor de	7.123.027,34

teremos a cifra definitiva de Cr\$ 16.098.041,80 que representa exatamente o valor da condenação.

Este é o verdadeiro critério a ser adotado, em face da situação especial do caso, uma vez que se trata de bem sujeito a reversão, por força contratual.

A fórmula matemática, que condensa esse critério, para a obtenção da quantia a ser subtraída ou reservada, é a seguinte:

$$X = \frac{C \times 100}{(T \times I) + 100}$$

Nessa fórmula, C representa o valor encontrado para o imóvel, T o tempo e I a taxa dos juros, de acôrdo com os símbolos comuns.

Na demonstração que ficou, tomamos para base o valor dado ao imóvel pela sentença apelada, e a época desta. A fórmula, porém, deverá ser aplicada, tendo-se em vista a quantia que afinal prevalecer para o imóvel, bem como o tempo que faltar para a reversão, contado o prazo da data em que houver transitado em julgado a decisão.

Pelo método ora pleiteado, a apelada não ficará sem o seu ressarcimento, mas a apelante, reservando também a quantia que, aos juros legais, lhe dará o valor do imóvel, ao término da concessão, não ficará prejudicada em seu direito de receber aquêle valor, tal como fôra pactuado no contrato. Essa fórmula atende equilibradamente aos interesses das partes, sem lesão para qualquer delas.

Nem se diga que se trata de matéria nova, inadmissível agora, por não ter sido invocada antes. Em primeiro lugar, a matéria é de direito, não carecendo de prova, e, por isso, não havendo qualquer fato, de cuja prova dependesse a impugnação da apelada, esta não pode alegar surpresa. O caso entra no domínio do simples raciocínio, e essa faculdade de raciocinar toca a todos, inclusive à apelada, que não pode, assim, alegar impossibilidade de defesa, por ter sido surpreendida pelo argumento. Em segundo lugar, entramos agora numa nova instância, a da apelação, onde o assunto pode e deve ser debatido.

Urge ainda que não se perca de vista que a única coisa que está em causa é o imóvel e, não, o eventual negócio que a apelada nêle explore. É sôbre o terreno que versa a indenização e não sôbre o uso que dêle faça a apelada, com maior ou menor proveito, pois essa parte não interessa ao debate.

Quanto ao mais a sentença apelada deve ser mantida mesmo na parte em que negou os pleiteados honorários de advogado. A condenação em honorários não se justifica, porque não ocorre nenhum dos casos previstos no Código de Processo Civil e onde essa parcela pode ser acrescida, para a composição do ressarcimento. Demais, no caso vertente, há ainda uma particularidade. É público e notório que a apelada mantém um corpo efetivo de advogados, todos com remuneração mensal. Essa remuneração é fixa, não estando subordinada ao maior ou menor trabalho de cada qual. Sendo assim, nada legítima a pretendida condenação em honorários. A apelante espera provimento para o seu recurso, a fim de que a indenização seja fixada em Cr\$ 2.112.000,00. Caso, porém, seja rejeitada essa oferta, que corresponde a que resulta da aplicação do critério do valor locativo, deve a indenização ser fixada na base de Cr\$ 10.986.081,80, de acôrdo com a conclusão do laudo de fls. 42, abatida dessa quantia a verba que,

aos juros de 6% ao ano e pelo prazo que faltar para a reversão, contado tal prazo da data do trânsito em julgado da decisão, fôr suficiente para produzir o total da indenização, sendo êsse critério sempre aplicado, qualquer que seja o valor que, afinal, prevalecer para a mesma indenização, condenada a apelada nas custas."

O ACÓRDÃO DA 5.^a CAMARA CÍVEL

Posta a questão nesses termos, assim decidiu a 5.^a Câmara Cível:

"Desapropriação. A indenização, nos termos da Constituição deve ser justa. Terreno ou prédio, sujeito à cláusula de reversão em favor da Municipalidade independentemente de indenização. *Tal cláusula é relevante no que concerne ao valor da propriedade e há de ser considerada na fixação do montante da indenização. Honorários de advogado são de se conceder em três ações.*

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 11.746: 1.º Apelante (*ex-officio*): o Juízo da 3.^a Vara da Fazenda Pública; 2.º Apelante: Companhia Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro Ltda.; 3.º Apelante: Prefeitura do Distrito Federal; Apelados êstes últimos.

Trata-se de desapropriação do imóvel sito à Avenida Presidente Vargas, entre as esquinas das ruas Machado Coelho e Pereira Franco, feita a oferta de Cr\$ 2.122.000,00.

Impugnado o pedido após exame e avaliação judicial, o Dr. Juiz julgou procedente a ação fixando a indenização em Cr\$ 16.098.041,80, e apelando *ex-officio*. Apela também as partes: a empresa ré, pleiteando melhoria, consoante o laudo de seu assistente técnico, além de honorários de advogado; a expropriante, pedindo redução do valor e a consideração da questão levantada em audiência, relativa à existência de cláusula de reversão do imóvel.

Merecem provimento parcial as apelações.

De fato, a terceira apelante comprovou a existência de cláusula resolutiva do domínio da expropriada, em razão da qual o domínio do imóvel, findo em 1970 o prazo da concessão passará para a expropriada, sem indenização.

Tal circunstância de relevo não foi considerada na avaliação feita e daí impor-se a revisão da mesma na execução, a fim de que seja apurada a depreciação.

Também e de acôrdo com a jurisprudência hoje uniforme dêste Tribunal, deverá a expropriante satisfazer honorários de advogado, calculados sôbre o montante da diferença.

Em face do exposto:

Acordam os Juizes da 5.^a Câmara do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, unânimemente, em dar provimento em parte às apelações para que em execução, tendo em conta o valor já fixado pelo perito judicial, se estime a depreciação referida e mais, para sujeitarem a terceira apelante ao pagamento de honorários de advogado, à taxa de 1, ½%, ou 1,5% sobre a diferença entre a oferta e o valor que fôr apurado.

Custas *ex-lege*."

O RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Não se conformando com a decisão, a Companhia de Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro interpôs Recurso Extraordinário para o Supremo Tribunal Federal (n.º 21.507), que dêle não conheceu.

LEGISLAÇÃO

CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS — REVERSAO

LEI N.º 818, DE 12 DE JULHO DE 1955

Impede alienação dos bens imóveis que menciona.

O Prefeito do Distrito Federal:

Faço saber que a Câmara dos Vereadores decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — Os bens imóveis reversíveis, sem indenização, à Prefeitura, por fôrça de contrato de concessão de serviço público, não poderão sob qualquer pretexto ser alienados, liberados ou desmembrados, sem expressa autorização da Câmara do Distrito Federal.

Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrário.
Distrito Federal, 12 de julho de 1955. — *Alim Pedro*.

EMISSÃO DE APÓLICES. IMPOSTOS DE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES E DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES. METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO. ABONO AO FUNCIONALISMO. OBRAS PÚBLICAS

LEI N.º 820, DE 22 DE JULHO DE 1955

Autoriza a emissão de títulos da dívida pública, dispõe sobre a arrecadação e a fiscalização de tributos, a criação da Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro, a criação do Calendário de Cobrança dos tributos, concede abono especial, e dá outras providências.

Faço saber que a Câmara dos Vereadores decreta e eu sanciono a seguinte lei e, ainda, que, nos termos do art. 14, § 5.º da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, tendo em vista a decisão do Senado Federal que deixou de aprovar o veto oposto aos arts. 77, 177, 178, 179 e ao parágrafo único do art. 80 do Projeto de Lei n.º 120-B/55, daquela Casa, promulgo esta lei fazendo-a republicar na conformidade do que determina a de n.º 541, de 30 de novembro de 1950:

PARTE I

Art. 1.º — Fica o Prefeito do Distrito Federal autorizado a emitir apólices até o montante de Cr\$ 3 000 000 000,00 (três bilhões de cruzeiros) nos termos desta lei.